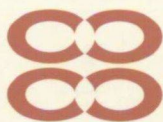


GUÍA PARA TRABAJAR EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

QUÉ ES Y QUÉ SUPONE LA
CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

INSTITUTO
CATALÁN
INTERNACIONAL

PARA LA PAZ



Cámara
de Comercio
de Bogotá

GUÍA PARA TRABAJAR EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ



QUÉ ES Y QUÉ SUPONE LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ¹

Cómo afrontar el tránsito de “hacer las paces” a “construir la paz”

Rafael Grasa² y Óscar Mateos³

1. El texto ha sido redactado por Rafael Grasa. Los apartados 3 y 4 parten de la tesis doctoral de Óscar Mateos, dirigida por Rafael Grasa, dedicada a reconstruir el debate y los modelos de construcción de la paz para aplicarlos al caso de Sierra Leona (2011).
2. Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y presidente del Instituto Catalán Internacional para la Paz (www.icip.cat).
3. Profesor de la Universidad Ramon Llull y colaborador del ICIP.

GUÍA PARA TRABAJAR EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ

Mónica de Greiff Lindo
Presidenta Ejecutiva

Jorge Mario Díaz Luengas
Vicepresidente de Gobernanza

Jairo García Guerrero
Director de Seguridad Ciudadana

Paola Isabel Gómez Bolaños
Coordinadora

www.ccb.org.co

INSTITUTO CATALÁN INTERNACIONAL PARA LA PAZ

Rafael Grasa Hernández
Presidente

Tica Font Gregori
Directora

www.icip.cat

AUTORES

Rafael Grasa Hernández
Óscar Mateos

ISBN: 978-958-688-416-7

Diseño y diagramación:
María Cristina Garzón P.
PBX: 2723568

Impresión:
Editorial Kimpres Ltda.
PBX: 4136884

CONTENIDO

Presentación Cámara de Comercio de Bogotá	5
Presentación Instituto Catalán Internacional para la Paz	6
Introducción	7
1. Aclaraciones conceptuales y terminológicas	10
2. Conceptos y lecciones aprendidas sobre procesos de paz (hacer las paces)	16
2.1 ¿Qué significa “hacer las paces” y cómo se hace?	17
2.2 Análisis comparado de los procesos de paz latinoamericanos recientes	22
2.3 A modo de conclusión	31
3. La construcción de la paz: ¿qué es y cómo se practica?	33
3.1 Contexto de surgimiento y aclaraciones conceptuales	33
3.2 Ámbitos y dimensiones de la construcción de la paz tras la violencia	40
a. Seguridad y gobernanza	42
b. Democratización y participación política	46
c. Recuperación socioeconómica y liberalización económica	48
d. Justicia en período de transición y reconciliación	48
4. Los actores en la construcción de la paz	52
5. A modo de conclusión	61

6. Anexos..... 63

Definición de rehabilitación y reconstrucción posbélica (fases tempranas de la construcción de la paz)	63
Construcción de la paz	65

Recuadros


1. Asunciones de partida	7
2. Elementos positivos y negativos derivados del conflicto.....	11
3. Modelo estándar de la construcción de la paz (Naciones Unidas)	35
4. Significados posibles de la construcción de la paz	38
5. Construcción de la paz (definición operativa)	38
6. Fases de los procesos de DDR	43

Gráficos

1. El triángulo de la arquitectura del conflicto (Galtung)	13
2. El iceberg del conflicto	13
3. Ámbitos y reformas de la construcción de la paz posbélica.....	41
4. Actores y arenas de la construcción de la paz	60

Cuadro

1. Contenido y objetivos de los ámbitos y reformas de la construcción de la paz posbélica.....	50
---	----

	Centro de Información Empresarial de Bogotá - CIEB
Fecha de ingreso	04 Sep 2014
Donado por:	Cámara Comercio Btá.

Presentación

La construcción de un escenario de transición hacia la paz en Colombia convoca la participación decidida de todos los actores de la sociedad, en este sentido requerimos reflexiones y debates que nos permitan tener un mejor entendimiento del alcance de dicha participación, de los roles que cada uno debe jugar, de las reformas que deberían ponerse en marcha para facilitar la transición y de los compromisos que deben asumirse para generar un entorno de paz que perdure en el tiempo.

La Cámara de Comercio de Bogotá consciente de la necesidad de proponer contenidos y escenarios de sensibilización que promuevan la construcción de la paz en el país, se ha propuesto liderar un proceso orientado a facilitar el conocimiento sobre la implementación de los acuerdos que se encuentran en negociación y analizar las alternativas, desafíos y dificultades que puedan surgir desde la perspectiva empresarial para su cumplimiento.

Hemos sido una organización comprometida con los diez principios del Pacto Global de las Naciones Unidas y signataria de “Business for Peace - Empresas para la Paz” desde su creación, porque estamos convencidos que ante la posibilidad de un acuerdo de paz y un eventual escenario de postconflicto, el sector privado debe jugar un papel fundamental en la reconstrucción del tejido social, en el fortalecimiento de las instituciones y en la promoción del desarrollo con inclusión social, basado en un profundo compromiso con el respeto a los derechos humanos.

Desde esta perspectiva, la implementación de prácticas empresariales responsables en el marco de la legalidad es determinante para alcanzar los retos que nos impone la transformación de un conflicto armado como el que hemos vivido en Colombia, gestionando y apoyando la reconciliación nacional, no sólo al interior de cada organización, sino también a través de las cadenas de valor y de las comunidades en donde operan.

En alianza con el Instituto Catalán Internacional para la Paz esperamos continuar con el cumplimiento de estos objetivos. A través de la publicación de este documento, pretendemos propiciar una reflexión sobre el significado de hacer y construir la paz, conocer ejemplos comparados en América Latina y entender los efectos que una transición hacia la paz puede tener en las diferentes dimensiones del Estado y en la sociedad.

Mónica de Greiff Lindo

Presidenta Ejecutiva

Cámara de Comercio de Bogotá

Presentación

Construir la paz es tarea y responsabilidad de todos

Colombia está inmersa en el intento de alcanzar una salida pacífica a diversos conflictos armados que se suceden desde hace más de 50 años y que habían sido precedidos por décadas previas de violencia política recurrente. Como han puesto de manifiesto las conclusiones de diversas Comisiones de investigación, que se han sucedido desde los primeros trabajos realizados por la creada en 1958, la recurrencia intergeneracional de la violencia política parece sustentarse en pautas de largo aliento (en el sentido de Braudel), además de elementos más contextuales o coyunturales como diversos aceleradores y detonantes. Ciertamente, la manifestación de la violencia va sufriendo profundas modificaciones en su naturaleza, ubicación y ocurrencia, pero sigue estando ahí.

También han menudeado las negociaciones, con diferentes grados de éxito, los acuerdos y, también, diferentes procesos de desarme, desmovilización y reintegración. Actualmente están en marcha los diálogos de Paz de la Habana, iniciados a finales del 2012, entre el Gobierno colombiano presidido por Juan Manuel Santos y los dirigentes de las FARC-ERP. Las conversaciones, cuyo procedimiento combina reglas clásicas en diplomacia, como que “todo es revisable hasta que todo esté acordado”, con métodos innovadores (en clave comparada y en el caso colombiano), están avanzando de forma esperanzadora. Adicionalmente, el pasado mes de junio se hizo público el inicio de conversaciones exploratorias entre el Gobierno y el ELN.

Por consiguiente, los próximos meses se convierten en una oportunidad, real y esperanzadora, de alcanzar acuerdos y, posteriormente, de refrendarlos -algo que compete al conjunto de la sociedad colombiana- y, de ser positiva dicha refrendación, empezar a aplicarlos. Ni el éxito está garantizado ni será mañana. Se necesitarán todavía meses para llegar a un punto sin retorno. En cualquier caso, en la jerga que usa el Instituto Catalán Internacional para la Paz, decimos va concluyendo la fase de “hacer las paces” y se va acercando el momento de construir la paz.

Y de ese va esta publicación, fruto de la alianza del Instituto con la Cámara de Comercio de Bogotá, y a la que seguirán otras y diversos eventos. Es una Guía para entender los conceptos, dimensiones, actores y retos de la construcción de la paz. Está escrita a partir de una constatación: hacer las paces es, incluso en casos con mucha participación, básicamente tarea de las élites, y en particular de los que lucharon entre sí. Construir la paz es tarea y responsabilidad de todos, personas y colectivos. Y eso incluye, de forma muy significativa, al sector empresarial y a las personas emprendedoras. Y ello supone generar sinergias, consensos y pactos. De ahí que quiera destacar la generosidad de la Cámara, al encargarnos una Guía general para la construcción de la paz que está dirigida a los empresarios, pero también y sobre todo al resto de actores de la sociedad colombiana. Espero que sirva para que el mayor número de personas y actores entiendan que con la paz ganamos, ganan, todos.

Rafael Grasa

Presidente

Instituto Catalán Internacional para la Paz

INTRODUCCIÓN

El documento, el primero de una serie de publicaciones conjuntas entre el Instituto Catalán Internacional para la Paz (ICIP) y la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), se centra en dos objetivos:

- a) Exponer qué sucede en el tránsito de lo que llamaremos “hacer las paces” (el protagonismo corresponde a las partes que negocian directamente y suele coincidir con las partes que se han enfrentado violentamente) y el proceso de “construcción estratégica de la paz”, mucho más amplio en significado, dimensiones y actores, al formar parte de lo que se entiende por “transformación de los conflictos o situaciones conflictivas” (apartados 1 a 3), y
- b) Presentar el marco general de los diferentes actores, en particular los privados (sociedad civil y actores empresariales) en la construcción de la paz (apartado 4).

Se parte de varios *a priori*, es decir, **asunciones que se dan por descontadas**:

RECUADRO 1. ASUNCIONES DE PARTIDA

1. Al **hacer las paces**, el protagonismo le corresponde a los actores más directamente enfrentados en el conflicto armado. Los demás actores, por tanto, a lo sumo influyen, pero no deciden.
2. Para **construir la paz** hacen falta todos los actores de la vida social: administraciones e instituciones de diferente nivel (nacionales, departamentales, locales), academia y universidad, sociedad civil y actores comunitarios diversos (incluyendo pueblos originarios y afrodescendientes), empresarios, etc. Su grado de influencia y decisión depende de lo previsto por el sistema político-institucional, pero también de la capacidad de acción colectiva y de las diversas dinámicas sociales.

3. Especialmente importante es el papel de los **actores privados**, tanto de las organizaciones de la sociedad civil (que incluyen organizaciones no gubernamentales —ONG—, fundaciones, agrupaciones de organizaciones empresariales, etc.) como las organizaciones empresariales.
4. Debe considerarse siempre que **los actores en la fase de hacer las paces y en la de construcción de la paz, son tanto nacionales como internacionales**, aunque en algunos casos y circunstancias (como las negociaciones en curso en el caso colombiano), los actores internacionales pueden tener menor papel o escasa visibilidad.
5. **Hacer las paces e implementar los eventuales acuerdos de paz es solo una parte de la construcción de la paz**, importante pero limitada. No obstante, el cumplimiento y verificación, en clave comparada, han mostrado ser un claro factor coadyuvante al éxito de la construcción de la paz.
6. **Construir la paz exige tiempo**, es un proceso que, cuando el conflicto armado ha sido largo, exige no menos de 10-15 años. En ese proceso, la paz y el desarrollo se entrelazan fuertemente.
7. **Hacer las paces y construir la paz se relacionan entre sí**: al empezar a hacer las paces (implementación de lo acordado en las negociaciones), la agenda del país cambia. Por ello, hacer las paces y construir la paz se complementan, de forma que cambian, progresivamente, todas las dimensiones de la vida social y nacional: social, económica, política e incluso la cultural. El cambio, naturalmente, dependerá de la acción colectiva de los diversos actores. En experiencia comparada, ello supone que el proceso de construir la paz se independiza, al menos relativamente, de la agenda derivada del cumplimiento de solo lo estrictamente acordado en la mesa de negociaciones.
8. **La primera fase del proceso de hacer las paces, tras la firma de los acuerdos de paz, implica hacer frente a muchos retos**, en particular en la esfera de la seguridad. Conviene tener presente

que, estadísticamente, según las diferentes fuentes existentes, entre el 35% y el 50% de los acuerdos de paz negociados “fracasan” (recidiva de la violencia directa por parte de una o ambas partes) en un plazo de cinco años.

9. **Construir la paz, en sentido estratégico, implica ocuparse muy activamente de “3 Rs”:** resolver (los problemas o incompatibilidades que dieron origen a la fase violenta), reconstruir (todo lo que se dañó en la fase de violencias, material e inmaterial), reconciliar (tratar el derecho a la verdad, a la justicia, las reparaciones y la garantía de no repetición, centrándose en las personas y las comunidades, en particular en las víctimas). Y ello supone entrar a fondo en lo que se conoce como transformación de los conflictos o construcción de la paz estratégica.
10. Contra lo que suele pensarse, en las fases posteriores a los acuerdos de paz, **menudean y se multiplican los conflictos sociales**; eso sí, entendidos como suele ser habitual en ciencias sociales, “debates o pugnas entre actores que consideran que tienen objetivos incompatibles respecto de uno o diversos puntos de la agenda y contexto”. Eso sí, esos conflictos **no** se manifiestan, al menos los más numerosos e importantes, **a través de conductas violentas, sino en el ámbito de la confrontación social, económica y política.**

1. Aclaraciones conceptuales y terminológicas

Aunque con frecuencia suelen usarse como palabras prácticamente sinónimas, *conflicto*, *disputa*, *crisis*, *violencia* o *guerra* aluden, si se usan con precisión, a realidades distintas aunque relacionadas. De ahí que haya que empezar por definir los conceptos básicos, particularmente **conflicto**, **conflicto armado** y **guerra**.

Existen múltiples teorías psicológicas, sociológicas, politológicas sobre la naturaleza, causas y consecuencias de los conflictos. La gama de posiciones es tan amplia, que va desde las teorías que consideran el conflicto un estado patológico a las que lo contemplan como algo inevitable. Pese a todo, en la actualidad la posición dominante es la que considera que la noción de conflicto no tiene necesariamente connotaciones negativas: es connatural al ser humano y, según como se resuelva, puede constituir una de las fuerzas motrices del cambio.

La noción de conflicto

De acuerdo con esta posición, puede definirse el conflicto como **una divergencia o incompatibilidad entre dos o más objetivos**. Habida cuenta de que los objetivos perseguidos, sean personales o grupales, suelen interrelacionarse entre sí y formar un sistema, un conflicto supone una contraposición o incompatibilidad entre varios objetivos o intereses en pugna dentro de un sistema.

Sin incompatibilidad o contraposición de objetivos, no existe conflicto; pese a la virulencia que en algunos casos presentan ciertas disputas sin incompatibilidad, se trataría de pseudoconflictos. Y ello supone —recordemos—, y como se explicita en el recuadro 1, que toda situación de conflicto implica elementos positivos y negativos.

La dinámica conflictiva y el manejo del conflicto es lo que hará que lo positivo o negativo evolucione en un sentido u otro.

RECUADRO 2.
ELEMENTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DERIVADOS DEL CONFLICTO

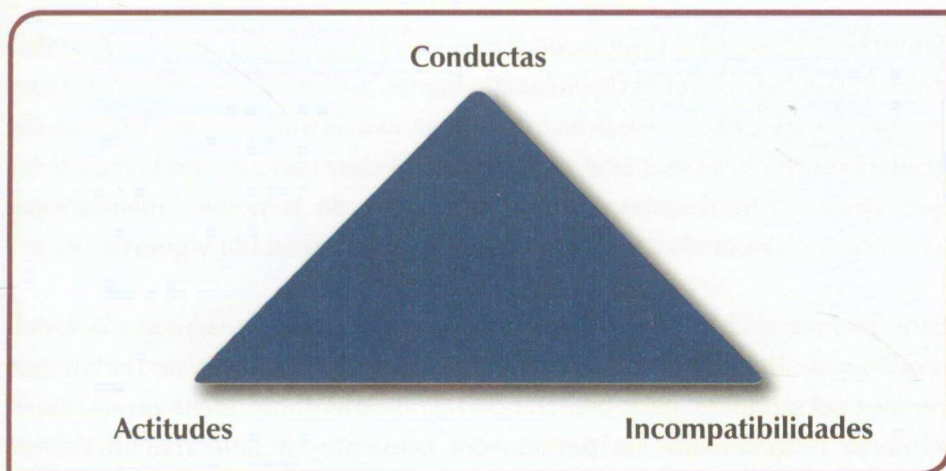
Posibles elementos positivos	Posibles elementos negativos
<ul style="list-style-type: none">• Estimula el cambio, el crecimiento o el desarrollo personal o social.• Plantea retos y fomenta la competitividad.• Puede despertar la curiosidad y la creatividad actuando como motor del pensamiento.• Puede servir para profundizar o desarrollar relaciones, abordando temas fundamentales que, de otro modo, se habrían ignorado.• Permite el tratamiento de temas en su complejidad y multidimensión, resolviendo divergencias perceptivas.	<ul style="list-style-type: none">• Ese cambio puede resultar violento, si no se gestiona de forma positiva.• La incertidumbre puede provocar miedo o estrés, agravando la relación conflictual.• Puede paralizar o bloquear a personas o a sistemas conflictuales que se sientan amenazados.• Puede romper relaciones si la catarsis no se gestiona positivamente.• Si no se gestiona de forma positiva, puede producir el enconamiento y el prejuicio interpersonal o interdentitario, creando divergencias perceptivas.

Los objetivos en pugna pueden ser **materiales** (tangibles), es decir, intereses y necesidades; o bien **intangibles**, o sea, motivaciones profundas como sentimientos, valores o pautas culturales. De ahí que pueda distinguirse entre conflictos de intereses y conflictos de motivaciones profundas. Los primeros son más fáciles de negociar y gestionar, mediante la búsqueda de algún tipo de compromiso entre los intereses en pugna (negociación en función de intereses y no en función de posiciones o posturas). Los segundos, por el contrario, plantean más dificultades: han de ser resueltos; lo que, en la acepción profunda de “resolución”, supone eliminar o reformular de forma radical los valores en colisión.

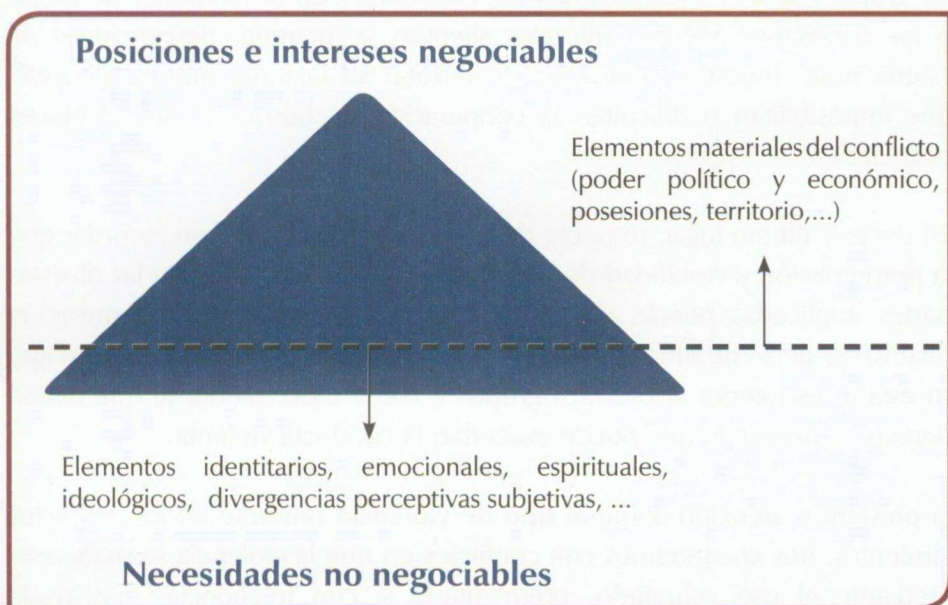
La definición anterior resulta muy útil por dos razones: a) presupone la existencia de diversos niveles y escalas de conflicto, y b) permite distinguir entre conflicto —incompatibilidades o contraposiciones de intereses, necesidades o valores— y violencia. Ni el fin de la violencia directa presupone, en modo alguno, que desaparezcan los conflictos; eso sí, debe desaparecer o hacerse muy improbable el recurso a la violencia como método de manejo o resolución. Por tanto, cuando se habla, como suele hacerse en Colombia ahora, de “gestión del posconflicto”, se debe entender que se alude a la gestión de conflictos después de la posviolencia armada, no a una situación en que no existan conflictos.

Dicho de otra forma, no todo conflicto implica necesariamente violencia directa entre las partes ni imposibilidad de cooperación o negociación entre los antagonistas. De ahí, pues, que puedan establecerse tipologías y asignarse probabilidades al riesgo de evolución violenta de un conflicto.

Desde el punto de vista del análisis, conviene tener en cuenta que en cualquier conflicto están presentes **tres elementos**, a la manera de los vértices de un triángulo: a) las conductas de los actores; b) las actitudes y necesidades de los actores implicados (personas, grupos insurgentes, Estados, etc.), y c) las incompatibilidades o puntos de disputa que se consideran incompatibles.

GRÁFICO 1.**EL TRIÁNGULO DE LA ARQUITECTURA DEL CONFLICTO (GALTUNG 1968)**

Por tanto, al analizar los conflictos o situaciones conflictivas, debe tenerse presente que se percibe mucho menos directamente que lo que está oculto, a la manera de un “iceberg”, como muestra el gráfico 2 (pensado para analizar posiciones antes de una negociación).

GRÁFICO 2.**EL ICEBERG DEL CONFLICTO (GRASA 2010)**

Conflictos violentos y conflictos armados

Como hemos dicho, la posibilidad de que exista mayor o menor probabilidad de evolución hacia formas de violencia directa, así como diversas intensidades en la manifestación explícita de dicha violencia, permite establecer **gradaciones** de los conflictos violentos. En el caso concreto de los conflictos que afectan a los Estados, actores principales de la política internacional (conflictos interestatales), suele hablarse de **crisis**, **escalada** y **guerra**.

Para analizar dichas gradaciones y la probabilidad de evolución violenta, resulta muy útil tomar en consideración el papel respectivo de los tres vértices del conflicto antes mencionado. En primer lugar, dicha probabilidad aumenta notoriamente de permanecer irresuelto durante mucho tiempo el **problema** que encierra la contraposición de objetivos y, sobre todo, si esa incompatibilidad o contraposición afecta a necesidades básicas para la supervivencia de personas o grupos (tangibles, como el bienestar o intangibles, como la identidad o la libertad).

En segundo lugar, se debe señalar, a propósito de los **actores**, que en los últimos años han cobrado especial importancia factores ligados a la identidad de grupo y a los condicionamientos culturales. Así, la identidad de grupo o los condicionamientos culturales alientan, a menudo, percepciones de “suma nula” (nuestra victoria es su derrota; su victoria, nuestra derrota), que imposibilitan o dificultan la cooperación, la búsqueda de soluciones negociadas.

En tercer y último lugar, respecto de las **estructuras**, basta con recordar que la perpetuación y visibilidad de situaciones muy asimétricas para las diversas partes implicadas puede alentar la aparición de conflictos de privación relativa; es decir, de situaciones en las que los grupos marginados sienten que su estatus es inferior al de otros grupos y, sobre todo, menor al que tienen derecho a poseer, lo que puede exacerbar la conducta violenta.

Si prestamos atención ahora al **tipo de violencia** presente en los conflictos virulentos, nos encontramos con conflictos en que la violencia se manifiesta mediante el uso voluntario, premeditado y, con frecuencia, masivo de

instrumentos diseñados específicamente para provocar daños en las personas y en su infraestructura vital, las armas. Los conflictos en que las partes recurren en algún momento al uso masivo de armas para lograr sus objetivos reciben el nombre de **conflictos armados**. En la categoría de conflictos armados entran los conflictos violentos muy diferentes: luchas entre tribus, escaramuzas fronterizas, violencia interpersonal, luchas entre clanes o bandas.

Todo ello nos permite acabar con una idea: **no se puede intervenir en un conflicto, con garantía de éxito, ni siquiera en la fase final de la violencia directa (construcción de la paz), sin un análisis compartido de las razones del conflicto**. Es decir, sin recurso a las diferentes técnicas para analizar los distintos componentes, vértices, fases y elementos presentes en un conflicto violento.

2. Conceptos y lecciones aprendidas sobre procesos de paz (hacer las paces)

Recogemos a continuación, y como resultados parciales, lo sustancial de diversas investigaciones en marcha, en dos grandes apartados.

- a) El primero, breve y autocontenido, presenta sumariamente qué debe entenderse por “procesos de paz”, expresión ambigua, polisémica y valorativamente muy cargada, y
- b) El segundo se focaliza en los casos latinoamericanos, con objeto de extraer lecciones aprendidas y buenas prácticas.

Conviene señalar, sin embargo, que lo que se dice a continuación prescinde, por razones de economía expositiva y de focalización, de la contextualización internacional, regional y subregional, así como de la presentación detallada de los diferentes casos considerados (Colombia, Perú⁴, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Chiapas/México). Prescinde también, en buena medida, del aparato académico, incluso de citas y bibliografía, reducidas a su mínima expresión.

4. Ciertamente no existió proceso de paz. No obstante, algunos estudios (véase, por ejemplo, C. Abramson (editora), *Comparative peace processes in Latin America*, Stanford U.P., 1999) incluyen a Perú por considerar que la guerra contra Sendero Luminoso afectó fuertemente al funcionamiento del sistema político y porque al persistir las razones básicas del conflicto que escaló hasta la violencia no es totalmente descartable que pudiera rebrotar en algún momento, pese a la probabilidad poco alta.

2.1 ¿Qué significa “hacer las paces” y cómo se hace?

Pese a que —como hemos comentado— vamos a prescindir de la contextualización, conviene explicitar de entrada al menos:

- a) Que el fin de la guerra fría es un elemento clave, así como la presencia de actores externos, en la oleada de paces que se dieron a partir de los años noventa.
- b) Que algunos conflictos latinoamericanos tienen raíces con mayor autonomía relativa e independencia de los factores internacionales, por lo que los factores internos tanto en el enfrentamiento como en los procesos de paz, tienen mayor pertinencia, a saber: Colombia, Perú, México.

Para facilitar la comunicación, cada una de las tesis o ideas expuestas irá precedida de un número.

Procesos de paz y resolución de conflictos: una definición operativa y una pauta de análisis

Pocas expresiones son tan engañosas, vistas desde diferentes enfoques pero en particular desde la resolución y transformación de conflictos (el que he elegido), como “proceso de paz”. De hecho, lo que suelen denominarse “procesos de paz”, alude a una enorme heterogeneidad de procesos de negociación política para poner fin a un conflicto armado, enfrentando negociaciones con diferentes protagonistas, formatos, objetivos y, por supuesto, resultados.

1. Podríamos decir que **un proceso de paz es simplemente una “iniciativa de paz persistente que implica a los diferentes protagonistas de un conflicto (armado) prolongado”**, según la definición de Darby y MacGinty⁵. Por tanto, son negociaciones políticas, que se dan en contextos

5. Aludimos a Darby y MacGinty (eds.). *Contemporary Peacemaking: Conflict, violence and peace processing*. Londres, MacMillan, 2003.

diferentes, que persiguen resultados que podrían considerarse de “paz” en sentido restringido, fin de las hostilidades armadas y algunos acuerdos para encarar el posterior proceso de rehabilitación y reconstrucción posbélica; por consiguiente, con, en el mejor de los casos, una “hoja de ruta” relativamente consensuada sobre el proceso de construcción real de la paz, de transformación de conflictos, centrado por tanto en las “3 Rs”: reconstrucción, resolución y reconciliación.

2. Por tanto, **se trata de negociaciones políticas para poner fin a un enfrentamiento armado prolongado**, que puede haber pasado por diferentes fases y etapas, algunas, incluso, de baja o nula violencia. Si el objetivo último es la transformación de los conflictos (lo que supone transformar relaciones sociales injustas y alterar de forma sustantiva la situación que engendró o aceleró el motivo de la disputa), la reconciliación adquiere un papel clave, en la medida que el conflicto (entendido como disputa o antagonismo entre partes) seguirá existiendo, lo que puede cambiarse es la probabilidad de recurrir a formas y conductas violentas en su gestión.

No sorprende, por tanto, que los ya citados Darby y MacGinty sostengan en la introducción al mencionado libro, que, así entendidos, “todos los procesos de paz son frágiles y la mayoría de ellos fracasan antes o temprano”. Conviene no olvidarlo: las estadísticas al respecto varían, lo que supone que solo podemos hacer caso de la tendencia; es decir, que entre un 35% y un 50% de los acuerdos logrados en las últimas décadas acaban con recidivas de la violencia antes de que se cumplan cinco años de la firma.

3. Así las cosas, **la mayoría de los autores al estudiar procesos de paz reales se han centrado en diferentes temas y estadios básicos, a saber:**
 - a) Preparación para la paz.
 - b) Negociaciones en sentido estricto.
 - c) Violencia (episodios de violencia durante el proceso negociador y fin de la misma, en el caso habitual, de que las negociaciones —a

diferencia del caso colombiano en la actualidad— impliquen un alto el fuego).

- d) Acuerdos de paz alcanzados.
- e) Implementación.
- f) Construcción y consolidación de la paz (*peacebuilding*, es decir, las ya comentadas “3 Rs”).

Las fases e) y f) son las que nos interesan más en el presente contexto.

El análisis teórico y práctico ha dado mucho de sí, pero, como pauta de análisis, vamos a limitarnos a señalar cinco cosas.

4. Respecto del conflicto, la teoría y la práctica **nos enseñan que la negociación consiste en buscar resultados ganar-ganar y compromisos entre las partes**, frente a las posturas iniciales de las partes que buscan estrategias “ganar-perder”, que, con frecuencia, llevan a resultados “perder-perder”, malos para todas las partes. Por consiguiente, la tarea de la resolución de conflictos es ayudar a las partes a que sean capaces de convertir juegos de “suma nula” (ganar-perder) en juegos de “suma positiva”, con resultados en que todos cambian sus posiciones y todos ganan. La teoría de juegos, los estudios sobre negociación y otras herramientas resultan muy útiles al respecto. Eso es especialmente cierto en los conflictos sociales prolongados, a menudo internos, propios de la posguerra fría. Por decirlo de otra manera, se trata de aprender a negociar en función de intereses y necesidades y no a partir de posturas y posiciones a priori: las posturas y posiciones ofrecen menos margen para conciliar que la satisfacción compartida de intereses y de necesidades.
5. Para ello resulta clave, en muchos casos, **considerar la intervención de terceras partes en las negociaciones** (buenos oficios, facilitación, mediación, arbitraje). Con frecuencia, su papel puede servir para buscar salidas a aparentes callejones cerrados, para establecer nuevas pautas de comunicación.

6. Especialmente interesante es que el nuevo tipo de conflictividad armada y el fin de la guerra fría **ha ampliado el alcance y posibilidades de intervención de las terceras partes, así como el propio concepto, espacio y tiempo, de la intervención facilitadora**. Ello significa que se **amplía el significado de la diplomacia multilateral, que pasa a ser multinivel**, posibilitando intervenciones de abajo a arriba (*bottom-up*), un nuevo papel de los peacemakers (constructorres de paz) internos y, en general, un creciente protagonismo de los mediadores y facilitadores no oficiales (*track 2*, o segunda vía, en la jerga al uso), como iglesias, organizaciones no gubernamentales (ONG), centros especializados y también de las organizaciones ciudadanas y de base (*track 3*, tercera vía, siguiendo con la jerga).

Por tanto, la diplomacia paralela, de vías múltiples o multirrumbo (*multitrack*), un concepto creado en 1982, no ha dejado de crecer, hasta el punto de que el *Institute of Multitrack Diplomacy* contempla ya, al menos, nueve caminos para esa intervención: 1) gobierno; 2) expertos profesionales en resolución de conflictos; 3) mundo de los negocios y la empresa; 4) ciudadanos privados; 5) mundo de la investigación, la formación y el entrenamiento especializado; 6) personas y grupos activistas; 7) mundo religioso; 8) entidades financiadoras, y 9) opinión pública y medios de comunicación.

Ese, sin embargo, no es el caso de Colombia, al menos en la fase actual de las negociaciones. No obstante, el papel de la diplomacia paralela puede ser importante en la fase de la construcción de la paz, como la que puede abrirse, eventualmente, en Colombia en los próximos años.

7. En cuanto a las **negociaciones en sí**, el debate de los últimos años se ha centrado en los siguientes aspectos. Primero, **el momento de negociar**, el momento de “madurez” (*ripeness*), un debate donde ocupa un papel central William Zartman y sus nociones de *ripeness* y *hurting stalemates* (empates o callejones sin salida dañinos para las partes). La idea de fondo es que algunos momentos sociales, políticos, militares, económicos —en algunas situaciones— presentan madurez para transitar de la violencia a la ausencia de violencia: *Parties resolve*

*their conflict only when they are ready to do so – when alternative, usually unilateral, means of achieving a satisfactory result are blocked and the parties feel that they are in an uncomfortable and costly predicament. At that ripe moment, they grab onto proposals that usually have been in the air for a long time and that only now appear attractive*⁶.

La noción, pese a ser discutida, parte de la percepción de callejones sin salida mutuamente perjudiciales para las partes. Por consiguiente, en ese momento, dice la teoría, las partes llegan a la conclusión de que el *statu quo* es una situación de suma nula negativa, por lo que se ven posibles resultados de suma positiva, estrategias ganar-ganar. Para ello —se sigue diciendo—, es preciso contar con liderazgos fuertes, capaces de cambiar las reglas y el aprovechamiento de oportunidades que se perciben como mutuamente beneficiosas.

No obstante, autores como John Paul Lederach, el autor de referencia en transformación de conflictos, ha criticado la idea de que solo puedan considerarse fructíferas las negociaciones en que se ha llegado a la situación de “madurez”. Su apuesta, comprometida con la investigación para la paz, es en favor de los procesos de largo plazo. De ahí la metáfora de que la solución y transformación del conflicto debe cultivarse, prepararse. En síntesis, el núcleo básico de la tarea de la construcción de la paz es, justamente, alimentar y sostener relaciones auténticas, comprometidas, entre las líneas y fracturas en conflicto.

Y conviene señalar que por la actividad de la sociedad e instituciones colombianas, y por la duración de la fase armada del conflicto, en Colombia se ha cultivado o preparado mucho. De hecho, Colombia es probablemente el lugar del mundo donde más ensayos, muchos exitosos se han hecho de experiencias de construcción de paz durante la fase de un conflicto armado abierto⁷.

6. W. Zartman, ‘The timing of peace initiatives: Hurting stalemates and ripe moments’, in Darby and MacGinty, *op. cit.*

7. Véanse al respecto los observatorios que mantienen el Cinep y el PNUD-Colombia.

instrumentos diseñados específicamente para provocar daños en las personas y en su infraestructura vital, las armas. Los conflictos en que las partes recurren en algún momento al uso masivo de armas para lograr sus objetivos reciben el nombre de **conflictos armados**. En la categoría de conflictos armados entran los conflictos violentos muy diferentes: luchas entre tribus, escaramuzas fronterizas, violencia interpersonal, luchas entre clanes o bandas.

Todo ello nos permite acabar con una idea: **no se puede intervenir en un conflicto, con garantía de éxito, ni siquiera en la fase final de la violencia directa (construcción de la paz), sin un análisis compartido de las razones del conflicto**. Es decir, sin recurso a las diferentes técnicas para analizar los distintos componentes, vértices, fases y elementos presentes en un conflicto violento.

*their conflict only when they are ready to do so – when alternative, usually unilateral, means of achieving a satisfactory result are blocked and the parties feel that they are in an uncomfortable and costly predicament. At that ripe moment, they grab onto proposals that usually have been in the air for a long time and that only now appear attractive*⁶.

La noción, pese a ser discutida, parte de la percepción de callejones sin salida mutuamente perjudiciales para las partes. Por consiguiente, en ese momento, dice la teoría, las partes llegan a la conclusión de que el *statu quo* es una situación de suma nula negativa, por lo que se ven posibles resultados de suma positiva, estrategias ganar-ganar. Para ello —se sigue diciendo—, es preciso contar con liderazgos fuertes, capaces de cambiar las reglas y el aprovechamiento de oportunidades que se perciben como mutuamente beneficiosas.

No obstante, autores como John Paul Lederach, el autor de referencia en transformación de conflictos, ha criticado la idea de que solo puedan considerarse fructíferas las negociaciones en que se ha llegado a la situación de “madurez”. Su apuesta, comprometida con la investigación para la paz, es en favor de los procesos de largo plazo. De ahí la metáfora de que la solución y transformación del conflicto debe cultivarse, prepararse. En síntesis, el núcleo básico de la tarea de la construcción de la paz es, justamente, alimentar y sostener relaciones auténticas, comprometidas, entre las líneas y fracturas en conflicto.

Y conviene señalar que por la actividad de la sociedad e instituciones colombianas, y por la duración de la fase armada del conflicto, en Colombia se ha cultivado o preparado mucho. De hecho, Colombia es probablemente el lugar del mundo donde más ensayos, muchos exitosos se han hecho de experiencias de construcción de paz durante la fase de un conflicto armado abierto⁷.

6. W. Zartman, ‘The timing of peace initiatives: Hurting stalemates and ripe moments’, in Darby and MacGinty, *op. cit.*

7. Véanse al respecto los observatorios que mantienen el Cinep y el PNUD-Colombia.

8. Sabemos **también, por último, que una gran cantidad de iniciativas de paz no llegan normalmente a la fase de negociaciones reales, con posibilidad de éxito.** De ahí que se haya insistido en la necesidad de que se den condiciones o criterios básicos para el éxito: que los protagonistas quieran negociar de buena fe, que los actores claves participen en el proceso, que las negociaciones se focalicen en las cuestiones básicas en disputa, que no se usa la fuerza para conseguir los objetivos o que los negociadores estén comprometidos con objetivos viables y reales.
9. **Como conclusión,** conviene recordar que, cuando se analizan procesos concretos, conviene tener en cuenta que hay que partir de la relación democratización y acuerdos de paz y que lo fundamental, para comparar y extraer lecciones como haremos a continuación, es **distinguir entre tres tipos de actores, élites, organizaciones internacionales y sociedad civil (interna y externa).**

2.2 Análisis comparado de los procesos de paz latinoamericanos recientes

Exponemos a continuación algunos resultados, producto de comparar los procesos de paz y democratización de los años ochenta y noventa en América Latina. La razón, poder, dentro de las actividades a realizar y en el apartado de caracterización del caso colombiano, establecer un diagnóstico, claro y comparado, de diferencias y semejanzas con el caso colombiano. El objetivo, extraer algunas lecciones aprendidas útiles para la mirada actual en el 2014.

Siguiendo la técnica usada en el primer subapartado del epígrafe 2, las afirmaciones se numeran, de forma consecutiva y siguiendo el orden ya iniciado.

10. **Democracia y paz,** en el sentido restringido de ausencia de conflicto armado y escasa o nula probabilidad de recurrencia de conductas violentas para solventar disputas o antagonismos, han acabado estando muy ligadas en todos los procesos de paz de la zona.

11. **Esa ligazón, sin embargo, no era evidente ni totalmente previsible, al menos al principio (años ochenta)**, ni por los estadounidenses (la democracia se reducía casi a procesos electorales relativamente libres como efecto demostración, o a lo que se denominó “democracia de baja intensidad”; también contó la preocupación de la sociedad civil y de algunos actores políticos, por las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos) ni por los actores latinoamericanos (los actores del Grupo de Contadora, por ejemplo, se movieron, sobre todo, por intereses de seguridad nacional y pusieron el énfasis, al principio, en la desmilitarización, considerando la democracia como un medio para la paz y no un fin en sí mismo), situación a la que no era ajena la propia naturaleza de los sistemas políticos de los países impulsores (Colombia, México, Panamá y Venezuela en el caso de Contadora). Tampoco, obviamente, todos los actores nacionales perseguían o querían *a priori* dicha ligazón.

Ello muestra la capacidad transformada de la vida social y nacional — ya comentada— del proceso de hacer las paces, en particular cuando empiezan a aplicarse los acuerdos.

12. **Existe una correlación, normalmente positiva, entre procesos de negociación de la paz** (en un sentido de simple ausencia de guerra y de implementación de acuerdos de desmovilización de las guerrillas) **y transiciones democráticas, entendidas como procesos democratizadores con elementos de cambio y de continuidad entre el anterior régimen y el nuevo**⁸. Ello significa que en todos los casos, de forma más o menos explícita o implícita, la agenda negociadora incluyó temas sociales, económicos, políticos de alcance estatal. En algunos casos (Guatemala, El Salvador), la firma e implementación, aunque parcial, de los acuerdos sobre derechos humanos bastante antes de que se firmaran los acuerdos de paz globales, tuvieron un impacto positivo temprano.

8. Recuérdese, siguiendo a O'Donnell, una transición de un régimen político a otro (entendiendo por régimen político el conjunto de pautas y patrones que establecen las formas y canales de acceso al poder, los rasgos y características de los actores que se admiten o excluyen del acceso a dicho poder, así como los márgenes de acción que el sistema concede a los actores una vez llegados al poder).

13. **Esa correlación se manifiesta**, no obstante, de **formas diferentes**.

- En Guatemala y El Salvador, el espacio político se amplió de *facto* antes de la firma de los acuerdos, que incluían aspectos claves dedicados a la reforma institucional. En Nicaragua, la transición en sentido fuerte se dio, y hubo de ser negociada de forma compleja, tras la derrota sandinista en las elecciones de 1990.
- En Colombia (finales de los años ochenta y principios de los noventa), las negociaciones desde principios de los años ochenta con cinco grupos guerrilleros coincidieron, y coadyuvaron a las reformas constitucionales de envergadura, aunque fueran procesos formalmente separados (la Constituyente de 1991 no forma parte de acuerdo alguno con el M-19 u otros grupos).

14. **Las transiciones** en el caso latinoamericano **implican diversos procesos de cambio, entrelazados y con conexiones, pero, a la vez, con agendas, actores, dinámicas y tiempos parcialmente diferentes, pese a los obvios traslapes**. Por ejemplo, en el caso salvadoreño, y tras la firma de los Acuerdos de Paz, pueden singularizarse cuatro procesos de transición al menos:

- a) De la guerra a la paz (en el sentido de ausencia de conflicto bélico);
- b) De la militarización y el militarismo a la desmilitarización y desmovilización (que incluye reformas en las Fuerzas Armadas);
- c) De la dictadura o autoritarismo a fórmulas democráticas y a una democracia plena, y
- d) De una sociedad dividida y fragmentada a una sociedad integrada, con mayor grado de cohesión, en la medida que dispone de mecanismos de resolución de conflictos que impidan que viejos o nuevos antagonismos fragmenten de nuevo la sociedad y permitan la escalada hacia la conducta violenta.

15. Dicho de otra forma, **en todos los casos existen al menos dos grandes procesos de transición, con dos objetivos respectivamente cada uno de ellos.**

- Por un lado, **una transición vinculada al logro de la paz**, con un objetivo concreto fácil de visualizar (el literal a en el ejemplo de El Salvador) y otro de medio/largo plazo (el señalado como transición b en el mismo ejemplo), cuyo éxito o fracaso está ligado a factores más subjetivos o interpretables.
- Por otro, **un proceso de transición vinculado a la democracia**, con un objetivo de cambio de sistema/régimen a medio plazo (transición señalada en el ejemplo de Colombia) y una de largo alcance y a muy largo plazo, difícil de aquilatar, la que presupone reconciliación e integración de la sociedad fragmentada.

16. **La correlación transición y proceso de paz**, y la realización de las primeras fases de ambas, **no implica hasta el presente, certeza de consolidación democrática ni de cumplimiento cabal y total de la totalidad de los acuerdos.** La ausencia de guerra, e incluso la improbabilidad de que reaparezca, no significa que hayan desaparecido las raíces del conflicto, o que se hayan transformado en sentido positivo.

De ahí la importancia, y la insistencia, en la necesidad imperiosa de una **fase posconflicto armado**, articulada en torno a lo que a veces se han denominado “3 Rs”: rehabilitación, reconstrucción y reconciliación, fase en que **suele considerarse clave la presencia de actores internos y externos que sigan apoyando y monitorizando el proceso.**

17. En muchos casos, **la democratización y apertura política parece apuntar a una tendencia doble:** el refuerzo de modelos de democracia liberal, con cambios de importancia en el sistema de partidos y en el sistema político en general, un descrédito y pérdida de fuerza del modelo de cambio revolucionario (partido político hegemónico y, en algunos casos, papel activo de la sociedad civil).

18. **La transición política** y, por tanto, el proceso de paz, **tienen en todos los casos un doble desafío:**

- a) La generación de sistemas políticos incluyentes, en los que quepan todas las fuerzas y actores sociales y políticos (lo que incluye a la población y comunidades indígenas, como en el caso de Guatemala), y
- b) La modernización del Estado o la creación/consolidación de un aparato y administración del Estado, institucionalizado, capaz de implementar las tareas que los acuerdos y la reconciliación de la sociedad exigen.

Ambas cosas no siempre se han logrado al implementar los acuerdos (fracaso de la reforma constitucional guatemalteca; impacto negativo de las políticas y modelos neoliberales de las instituciones financieras internacionales, incentivos de estados minimalistas, en las élites que conducen la implementación de los acuerdos).

19. **Los casos latinoamericanos muestran** que si bien las situaciones bélicas influyeron de forma negativa en los procesos políticos y democráticos, allá donde existían, **finalmente tuvieron impacto positivo en un doble movimiento en clave de participación e inclusión:**

- a) Hacia arriba, es decir, en favor de soluciones políticas alternativas para las guerrillas y movimientos armados de oposición, y
- b) Desde abajo, en la medida que la presión surgió de sociedades civiles, más o menos fuertes y activas en cada caso, que manifestaron su decepción y creciente desconfianza de la vía armada y su insistencia en la implementación de soluciones no militares.

20. **Los procesos de paz se muestran inseparables de la voluntad de negociar**, bien porque se considere imprescindible por factores internos o externos, bien porque se perciba que resulta más interesante que no hacerlo, **de la capacidad de ir conformando la agenda y el proceso negociador.**

Voluntad, agenda y proceso no dependieron únicamente de los actores directos, armados y políticos, ni de la simple correlación de fuerzas en el campo de batalla.

Sin esa voluntad y sin el compromiso de las partes directamente implicadas, el papel de los restantes actores (gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales) se muestra insuficiente.

21. **Tres son los actores que parecen haber influido, de manera desigual, en los procesos de paz de los años noventa y principios de la década de los 2000**, creando incentivos y presiones en favor de la solución política:

- a) Las élites políticas y económicas;
- b) La comunidad internacional, y
- c) La sociedad civil y los actores privados (incluyendo los empresariales).

Las combinaciones en grados diferentes de protagonismo son múltiples y escapan al objeto de estas páginas.

22. En todos los casos, **se puede percibir cómo a lo largo del proceso se sortean diversos obstáculos para la paz y, con frecuencia, se convierten en oportunidades.**

Habida cuenta del vínculo entre transición y proceso de paz, resulta útil analizar los procesos a la luz del impacto combinado de dos factores: a) el surgimiento, permanencia y refuerzo de intereses e incentivos para negociar, llegar a acuerdos e implementarlos, y b) la mayor o menor significación del proceso de paz para la agenda y proceso democratizador o de profundización de la democracia.

La combinación de incentivos fuertes, mediante presiones o por convencimiento y de significación para el proceso democratizador, refuerzan las oportunidades y la probabilidad de solución política. La debilidad de los incentivos y la capacidad gubernamental de aislar la

reforma política del proceso de paz, debilitan la probabilidad de solución política. Guatemala y El Salvador pasaron del segundo escenario al primero; Colombia ha oscilado entre uno y otro.

23. En todos los casos, **el papel de la comunidad internacional** (bilateral y multilateralmente, combinando acciones desde los Gobiernos, las organizaciones internacionales y desde la sociedad civil) **se mostró importante**. Dicho de otra forma, si bien ha tenido costos, los beneficios parecen haber sido en general más importantes.

Por lo general, aportó legitimación, imparcialidad y, hasta cierto punto y en algunos casos, determinación y fuerza para salir del atolladero o del impasse en la mesa de negociaciones, o aun de garante de ciertas ofertas. No obstante, en ningún caso es condición suficiente para garantizar el éxito.

La valoración del papel de la comunidad internacional en la fase de implementación y verificación de los acuerdos, sin embargo, ameritaría otras reflexiones, que se omiten. Ni tampoco es condición necesaria, al menos como implicación explícita.

24. **El inicio de la negociación**, no siempre acompañado de situaciones de empate militar (de incapacidad asumida y demostrada de que un bando logre una victoria militar concluyente, de “madurez”, en el sentido comentado de Zartman), **suele ir acompañado de cierta apertura y de una ampliación de la agenda en la dirección democratizadora**.

Una vez iniciadas, las negociaciones influyen siempre en el proceso de democratización y transición, dado que los temas como elecciones en igualdad de condiciones y con plenas garantías, la incorporación de fuerzas políticas ausentes a la arena electoral, la reforma del Estado y de las instituciones (incluyendo la descentralización y eventuales reformas constitucionales), la consideración como tema de agenda de cambios estructurales en la dimensión social y política, son importantes, cruciales, junto a los temas de agenda de seguridad (desmovilización, desarme, reformas en las Fuerzas Armadas y creación de nuevos cuerpos policiales, etc.) en el proceso negociador.

Por decirlo de forma rápida, de hecho, se parte de la constatación que la nueva etapa, incluyendo la implementación de las diversas fases del proceso de paz, no será posible con (o no cabría dentro de) las instituciones y procesos políticos existentes hasta el momento. De ahí el impulso democratizador, incentivador de la transición, del proceso negociador y de paz.

25. **Procesos de transición democrática y procesos de paz parecen compartir**, de acuerdo con la teoría pero también con la práctica latinoamericana analizada, **la necesidad de contar con élites claramente implicadas y comprometidas con ambos procesos**. Eso es importante para el proceso colombiano actual.

Debemos recordar, en ese sentido, la importancia de las élites empresariales y también académicas, así como de la sociedad civil.

No obstante, ello parece constituir —de acuerdo con la experiencia práctica— una **condición necesaria pero no suficiente**. Dicho de otro modo, por sí solo no garantiza el resultado final, en particular en el caso del proceso de paz. No basta, pues, con su compromiso y con su impulso o fuerza motriz para garantizar los resultados. No obstante, bien es cierto que, en algunos casos, como el de El Salvador o Colombia (la fase analizada), la presión de las élites en favor de una solución política resultó clave.

Y en el proceso colombiano en curso, es explícito y conocido el apoyo de una gran parte del sector empresarial.

26. **Resulta clave analizar el papel de los actores armados, como fuentes potenciales o reales de violencia, en la negociación.**

En todos los casos, el papel de las Fuerzas Armadas fue relevante, habida cuenta de la insuficiente tradición de subordinación de estas al poder civil. Ello presupone que la naturaleza de la relación poder civil-poder militar, el grado de control del poder militar por parte del civil y, en suma, el grado de autonomía, profesionalización y modernización

de las Fuerzas Armadas constituyen un factor crucial en todos los procesos.

La relación de los movimientos insurgentes y guerrillas con los eventuales representantes políticos es más compleja. El papel de los grupos **paramilitares** es importante cuando gozan de amplia autonomía, como sucedió en el caso de Colombia.

Todo ello resulta clave para la primera fase de implementación de los acuerdos, lo relativo al desarme, desmovilización y reinserción (DDR) y reforma del sector de seguridad.

Esos procesos son siempre costosos, largos y difíciles, y más, como en el caso colombiano nos encontramos con numerosos efectivos armados: a) entre 8.000 y 10.000 combatientes de las Farc, además de algunos miles o quizás decenas de miles adicionales como contingentes de apoyo de diversos tipos (milicianos). Y algo parecido sucederá en el caso de las negociaciones con el ELN; b) unas Fuerzas Armadas con más recursos de los que serían esperables sin un conflicto armado abierto; c) restos de fuerzas paramilitares, y d) diversos grupos armados de narcotraficantes y delincuentes criminales.

27. **Ninguno de los procesos de transición y de paz están plenamente concluidos**, incluso en aquellos donde se llegó a un acuerdo general, y se han implementado más o menos el total de los procesos de desmilitarización y desmovilización, aunque quedan muchos aspectos por implementar, en su mayor parte vinculados con la agenda social y económica o con aspectos delicados de la reforma del Estado (Fuerzas Armadas, reformas constitucionales de cierta envergadura, inclusión real de todos los sectores sociales y políticos, en particular de los pueblos y comunidades indígenas).



2.3 A modo de conclusión

De todo lo anterior se pueden deducir cinco grandes conclusiones, en el marco que nos ocupa:

Primera, que debe considerarse el conflicto como un fenómeno intrínseco a las relaciones sociales, inevitable, la sal de la vida y, si se maneja bien, un elemento que propicia el cambio y el desarrollo social. En suma, y siguiendo el trabajo pionero de Lewis Coser a mediados de los años cincuenta, una visión positiva se centra no en la eliminación del conflicto, lo cual sería prácticamente imposible, sino en administrarlo, regularlo y gestionarlo adecuadamente, con objeto de maximizar los beneficios potenciales y minimizar sus consecuencias destructivas. Esta gestión y resolución deben insertarse en un marco en el que las partes puedan trabajar de forma cooperativa y manejar sus incompatibilidades y diferencias.

Segunda, en ese contexto, el enfoque que aspira a transformar (o trascender, en la versión de Galtung) los conflictos, es clave: aprender mejor la naturaleza del conflicto y visualizar la paz como algo más que ausencia de violencia, al centrarse en la raíz, en las diversas causas.

Tercera, de ello se deriva que acercarse a los procesos de paz y extraer lecciones desde el punto de vista de la transformación de los conflictos, significa poner las bases de procesos de cambio de las relaciones sociales. Ello supone enfocar negociaciones orientadas a promover cambios largos (que no acaban con las negociaciones ni tampoco después de estas), a priorizar inicialmente los problemas que dieron origen a la confrontación armada, a buscar cómo movilizar y organizar múltiples voluntades y grupos humanos en favor de la solución negociada (con un importante papel de la diplomacia multinivel) y, por último, aceptar que el protagonismo del proceso, pese a la importancia de la mediación (recuérdese el papel de la comunidad internacional en los casos latinoamericanos), debe corresponder a las partes y sociedades que son actores primarios. Dicho de otra forma, una de las claves del éxito, es que las formas de solución para que la paz sea duradera no pueden ser impuestas desde afuera: deben surgir de los actores directos

y de las comunidades y sociedades afectadas por el conflicto. En ese punto radica la preferencia de la solución negociada frente a la “resolución por la vía de la fuerza”, que dificulta la reconciliación y puede sembrar futuras resurgencias. Negociar es, pues, un elemento central de la perspectiva de la transformación de conflictos, y, en ese caso, la intervención de terceras partes es crucial.

Cuarta, de todas formas, debemos estar preparados para los reveses, para los resultados no satisfactorios, al menos en un primer momento. Los datos son contundentes respecto de los acuerdos negociados; en el siglo XX, solo el 15% de los conflictos armados internos se resolvió mediante acuerdos negociados y de estos, casi la mitad fracasaron —al menos parcialmente— en los cinco años siguientes al acuerdo, al reiniciarse la fase violenta, armada.

Y **quinta**, el aporte provechoso, al menos de forma general, de terceras partes, en particular mediante formas reales de mediación⁹.

Así las cosas, resulta fácil hacer las cuentas:

- a) Una mediación es exitosa cuando ha significado un cambio positivo y significativo considerable en la gestión de un conflicto y en la interacción subsiguiente entre las partes;
- b) Se considerará parcialmente exitosa cuando ha servido para hincar negociaciones o un diálogo entre las partes, que puede o no conllevar un cese del fuego una interrupción de las hostilidades, y
- c) Deberá considerarse un fracaso cuando la intervención no ha tenido ningún impacto constatable a corto o medio plazo sobre la forma en que las partes se comportan en el conflicto.

9. Debemos recordar que la mediación se distingue de otras formas de intervención de terceras partes, como el arbitraje y la adjudicación/sentencia, porque el poder de toma de decisión se mantiene en los actores directos, las partes o contendientes: la mediación solo ayuda y facilita a lo largo del proceso, ayuda a gestar un acuerdo satisfactorio para ambos.

3. La construcción de la paz: ¿qué es y cómo se practica?¹⁰

La idea de *peacebuilding*¹¹, la construcción de la paz, en sentido amplio, tiene un origen vinculado a la conflictividad violenta en la posguerra fría y al marco de las Naciones Unidas.

3.1 Contexto de surgimiento y aclaraciones conceptuales

La aparición de nuevos conflictos y el fin del enfrentamiento bipolar revolucionó las operaciones de paz, que empezaron a ocuparse de casos internos. Entre 1989 y 1992, la Organización de las Naciones Unidas desplegó un total de siete misiones (Namibia, Angola, El Salvador, Camboya, Bosnia-Herzegovina, Somalia y Mozambique) con mandatos mucho más amplios que el del envío clásico de fuerzas de interposición y que contemplaba, entre otros aspectos, el desarme de excombatientes, la preparación de elecciones o la formación en derechos humanos.

Ello se refleja en un texto clásico, *Agenda para la paz*, del entonces secretario general de las Naciones Unidas, Boutros Boutros Ghali, que dio legitimidad institucional al proceso. El documento reinventaba la Carta y ofrecía un mapa conceptual del nuevo tipo de misiones, diferenciando entre “diplomacia preventiva” (*preventive diplomacy*), “mantenimiento de la paz”

10. En este punto, como se ha indicado en la nota inicial, se sigue, además de otras investigaciones de los autores, el material surgido de la tesis doctoral de Óscar Mateos, dirigida por Rafael Grasa, defendida en el 2011. . Se trata de la tesis *La construcción de paz posbélica. Análisis de los debates críticos a través del caso de Sierra Leona*.

11. Consolidación de la paz en la terminología oficial de las Naciones Unidas.

(*peacekeeping*), “imposición de la paz” (*peace enforcement*) y “construcción de la paz posbélica” (*post-conflict peacebuilding*).

Por “construcción de la paz” se entendía, en el contexto de un acuerdo para acabar con la violencia armada, todo tipo de esfuerzos para identificar y apoyar estructuras que tendieran a consolidar la paz y a mejorar la confianza y bienestar de las personas. Por tanto, ahí se incluían asuntos como el desarme, la desmovilización, la reinserción de combatientes, la custodia o destrucción de armas, el acuartelamiento/acantonamiento de combatientes, la repatriación de refugiados, la formación y asesoramiento de personal de seguridad, la preparación y verificación de elecciones, la protección de los derechos humanos y el apoyo a procesos formales e informales de participación política.

Posteriormente, esa visión de la construcción de la paz iría ampliándose, hasta abordar las causas últimas de los conflictos armados. El discurso sobre las “nuevas guerras”, y tras el impacto de las masacres en Ruanda y Grandes Lagos en 1994, y la articulación del concepto de “emergencias políticas complejas” para referirse a las crisis humanitarias a gran escala, insisten en la necesidad de organizar operaciones relativamente largas en el tiempo, con múltiples actores, lo que se denominará “respuesta sistémica y coordinada”.

El salto cualitativo de esas operaciones hace que el término sea usado también por la investigación para la paz y los organismos no gubernamentales dedicados a la resolución y transformación de conflictos. Lo mismo puede decirse de la literatura académica.

Resultado: son habituales los usos diferentes del mismo término, aunque tras la coincidencia terminológica se esconde una clara diferencia de objetivos. Por ejemplo:

- ¿El conflicto debe gestionarse o manejarse, mitigarse, negociarse, mediar, resolverse, prevenirse o transformarse?
- ¿La paz es algo que debe mantenerse, hacerse o construirse?

Todo depende de la amplitud de los objetivos y del campo semántico que se dé a la expresión “construcción de la paz”, como veremos luego: de cuán lejos

se quiera llegar en el tratamiento de las causas —inmediatas y estructurales— de los conflictos.

Por otro lado, si bien el primer gran salto cualitativo y cuantitativo de las operaciones de paz se debió al nuevo humanitarismo político y a la creciente convergencia entre seguridad y desarrollo que se dio por la euforia internacionalista de la posguerra fría y en un contexto de recuperación de los ideales liberales, tras el 11 de septiembre de 2001, se dio un nuevo giro, un salto cuantitativo y cualitativo.

Un salto que llevará partir de 2005, en un contexto ya algo menos “securitario”, a la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz. Con la *resecuritización* de la agenda internacional y la “lucha contra el terrorismo”, el modelo de *peacebuilding* fue evolucionando hacia la noción de “construcción del Estado” (*State building*), merced a la aparición del problema de los “Estados frágiles”; entendidos no solo como un obstáculo para la reducción de la pobreza, sino también como fuente de inestabilidad internacional, santuario del terrorismo, o, más recientemente, albergue de la violencia criminal vinculada al narcotráfico y al tráfico de personas.

A partir de ese entonces, el modelo estándar de la construcción de la paz, en las Naciones Unidas, suele contener los siguientes componentes o dimensiones:

RECUADRO 3.

MODELO ESTÁNDAR DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ (NACIONES UNIDAS)

1. **Seguridad:** desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de los combatientes; reforma del sector de la seguridad (ejército, cuerpos policiales y, a veces, algunos ministerios, así como la administración de justicia).
2. **Reconstrucción y recuperación socioeconómica, con objetivos macro y meso:** planes estratégicos de reducción de la pobreza,

liberalización económica e impulso del sector privado, creación de empleo y de crecimiento, retorno de desplazados y refugiados, recuperación y servicios sociales básicos, derechos de propiedad de la tierra, servicios sociales, sistemas de fiscalidad, políticas y juventud.

3. **Reconciliación y justicia transicional**, o mejor: justicia durante la época de transición: encuestas, Comisiones de la Verdad, tribunales especiales, reforma del sector de la justicia, reparación.
4. **Liberalización**: reformas diversas y paulatinas que permitan la democratización. Tres suelen ser los componentes básicos: a) celebración de elecciones, lo que implica disponer de procesos de participación y de inclusión política y social; b) restablecimiento del imperio de la ley y el estado de derecho, con normas como separación de poder y respeto de las leyes, y c) procesos de descentralización política.

Por consiguiente, al ocuparse de las diferentes fases de la construcción de la paz, y en particular en la primera fase muy vinculada a la estabilización del alto el fuego, deben contemplarse, como se hace al ocuparse de una emergencia médica, que siempre estarán presentes. O en otros términos, que aunque sea en la primera fase, se debe contar con todas las dimensiones y fases, muy relacionadas con la mencionada formulación de las “3 Rs”.

El debate intelectual en curso

Todo ello ha generado un **enorme debate intelectual en múltiples campos**. No es momento de ocuparse del mismo. Me limitaré a señalar tres aspectos del debate en curso.

El primero, el generado por las crecientes críticas al llamado “consenso liberal acerca del *peacebuilding*”, que se divide, a su vez, en polémicas más

generales vinculadas a la influencia de ideas como la “paz democrática” y al neocolonialismo que pueda haber tras los modelos, a las razones de ubicación geográfica de las misiones, a los dilemas y contradicciones que aparecen en el desarrollo de las mismas, o a sus alternativas.

El segundo tiene que ver con la evaluación del impacto y resultado de las operaciones y con las lecciones que se desprenden de ellas respecto a los mandados, los actores y la conducción de las mismas. Gira en torno a temas como la relación entre desarrollo y construcción de la paz, el carácter más o menos intrusivo o dependiente de la intervención, la duración, la coherencia y coordinación, la participación, y, sobre todo, cómo evaluar su impacto real.

El tercero tiene que ver con la terminología, aunque —como veremos a continuación— es mucho más profundo e importante que un debate nominalista.

Aunque inicialmente se tradujo *peacebuilding* por “consolidación de paz”, por considerar que era lo propio de la fase posviolencia o posconflicto, todo ha ido cambiando. Pronto académicos y la ONG empezaron a usar el término como un concepto paraguas para aludir y cubrir todo un amplio espectro de actividades posibles en todas las fases del conflicto, latente y manifiesto, violento o no. La atribución de significados, por ende, varía bastante: unos se centran en la simple gestión de conductas de actores individuales y colectivos (gestión de conflictos), otros aspiran a resolver las incompatibilidades entre actores (resolución de conflictos y prevención de recaídas) y otros a lograr el cambio social en todos los niveles de la sociedad y en todos los aspectos y dimensiones del conflicto (transformación del conflicto).

Para entender lo que está en juego, puede ayudarnos el siguiente recuadro sobre los espectros de significado al usar el término.

RECUADRO 4.
SIGNIFICADOS POSIBLES DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

Foco en fase posviolencia	Foco en todas las fases del conflicto
Foco en actividades concretas, como la reconstrucción, el desarrollo, las relaciones, la resolución de conflictos	Foco en actividades amplias, como el seguimiento de los derechos humanos, el <i>peacekeeping</i> , la mediación, el desarrollo, la educación, la gobernanza
Foco en acabar con la violencia directa	Foco en resolver las causas estructurales de los conflictos violentos, incluyendo injusticias
Foco en los resultados/soluciones	Foco en los procesos/transformación
Foco en el papel de expertos externos	Foco en el papel de los expertos y capacidades internas
Foco en intervenciones nacionales e internacional de alto nivel	Foco en intervenciones de todos los niveles: comunitarias, locales, regionales, nacionales
Foco en operaciones de paz militares	Foco en perspectivas no militares para construir la paz y la seguridad

Fuente: Rafael Grasa.

Lo que está en juego en cada una de estas dicotomías es diferente, y debe ser abordado al diseñar una intervención de la construcción de la paz.

Operativamente, y pensado en la Colombia actual, diremos que por construcción de la paz debe entenderse:

RECUADRO 5.
CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ (DEFINICIÓN OPERATIVA)

1. Un conjunto estructurado de actuaciones en la fase posviolencia, para evitar la recurrencia o continuación del conflicto armado. Es decir, se opta por un significado moderadamente amplio y con múltiples actores y campos de actividad, que busca resultados a corto, medio y largo plazo.

2. Una serie amplia de actividades concretas y multidimensionales: todo lo que permita restaurar o instaurar relaciones sociales y políticas entre personas y grupos con el fin de evitar el recurso a la violencia. Ello incluye gestión, prevención, resolución, reconstrucción y reconciliación; es decir, transformación de la situación y entorno que facilita el recurso a la violencia al aparecer conflictos.
3. Una finalidad encaminada a acabar no solo con la violencia directa, sino también con las causas de fondo, la violencia estructural y simbólica.
4. Un proceso largo, de no menos de diez o quince años.
5. Un protagonismo básico de actores internos, locales, aunque puede existir apoyo externo. Esos actores pueden ser privados y públicos y de diferente naturaleza.
6. Una distinción entre tres grandes dimensiones de la construcción de la paz:
 - a) Política;
 - b) Estructural (causas profundas diversas), y
 - c) Social, orientada a mejorar las relaciones entre personas, comunidades, grupos de interés, una auténtica transformación de la situación de conflicto.

Fuente: Rafael Grasa.

Por todo ello, **la construcción de la paz puede entenderse en un sentido estratégico, de largo plazo y largo aliento, algo que coincide con lo que se denomina transformación de los conflictos.**

Dicho de forma breve, habida cuenta de que el conflicto, entendido como disputa o antagonismo entre partes (personas o colectividades) que creen tener, respecto de algún tema, incompatibilidades o necesidades enfrentadas, es universalmente inevitable; lo que debe lograrse es interiorizar mecanismos que impidan que el conflicto se maneje mediante conductas violentas.

A largo plazo, pues, construir la paz y transformar los conflictos coinciden. Se trata de hacer que la probabilidad de que las partes resuelvan sus incompatibilidades de forma violenta sea prácticamente nula.

Insistiremos de nuevo en que el enfoque de transformación de conflictos, siguiendo a John Paul Lederach, supone un valor añadido. **Puesto que parte de la idea que para entender y abarcar el conflicto necesitamos de tres lentes: uno para la situación inmediata, otro para ver el contexto a través de los patrones de relación entre las partes y el último que nos permita ver la totalidad de la situación en sus diversas dimensiones temporales.**

3.2 Ámbitos y dimensiones de la construcción de la paz tras la violencia

La consolidación de las operaciones de la construcción de la paz posbélica como forma de reconstrucción de países afectados por un conflicto armado —como hemos visto—, ha sufrido numerosos cambios. Y si bien es cierto que en el marco de las Naciones Unidas se ha criticado que se ha evolucionado hacia un modelo más estandarizado y homogéneo.

Primero, que suelen **identificarse cuatro grandes ámbitos de intervención** a partir de los cuales se construyen todas las actividades:

- a) La seguridad y la gobernanza;
- b) La democratización y la participación política;
- c) La recuperación socioeconómica, los problemas de desarrollo, y, de no existir, la liberalización económica, y
- d) La justicia transicional.

Esos cuatro ámbitos, con los cambios obvios para un país como Colombia, se desarrollan por fases, distinguiéndose tres: una *fase de estabilización y diseño* (vinculada a los acuerdos de paz), una *fase de transición e implementación* de las reformas y, finalmente, una *fase de consolidación y evaluación*. En palabras de Christopher Cramer, se aspira a una triple transición en el país afectado por un conflicto armado: una *transición social*, que ayude a ir de la guerra y la

violencia a la paz y la reconciliación; una *transición política*, y una *transición económica* o de modelo desarrollo.

A continuación se presentan de manera descriptiva los principales ámbitos y algunas de sus importantes reformas, representadas en el gráfico 3. En verde, las áreas en que la tarea del sector empresarial resulta clave.

GRÁFICO 3.

ÁMBITOS Y REFORMAS DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ POSBÉLICA



Fuente: Óscar Mateos, Tesis doctoral, 2011.

a. Seguridad y gobernanza

Cuando hablamos de seguridad y de gobernanza en la construcción de la paz, deben contemplarse al menos tres actividades principales.

En primer lugar, el desarme, la desmovilización y la reintegración de los combatientes (DDR, a partir de ahora).

En segundo lugar, la reforma del sector de la seguridad (RSS) que, en un sentido amplio, integraría desde la reforma de la Policía y del Ejército, hasta la del Ministerio de Defensa o el servicio de inteligencia de un país.

Y, en tercer lugar, la consolidación del imperio de la ley (*rule of law*), que integra principalmente la reforma del sector de la justicia y la lucha contra la corrupción.

Este último aspecto encuentra a veces ubicaciones diferentes: hay actores que lo sitúan claramente como parte del proceso de restablecimiento del monopolio de la violencia estatal y del funcionamiento de las principales instituciones gubernamentales (el caso de *Department for International Development* (DFID), la agencia de desarrollo británica, es el más paradigmático); hay otros que lo prefieren entender como parte del proceso de democratización y participación política. En todo caso, hemos optado por situarlo como la tercera actividad del ámbito de la seguridad y la gobernanza, pero en estrecha conexión con el ámbito de la liberalización o participación política.

Desarme, desmovilización y reinserción

Los procesos de desarme, desmovilización y reinserción (DDR) han adquirido un notable auge en los últimos años. Los actores de la construcción de la paz posbélica entienden que el DDR es un proceso principal e ineludible y que suele tener lugar en las primeras fases de la situación posbélica.

El objetivo de dichos procesos es contribuir a la seguridad y a la estabilidad en contextos posconflicto para posibilitar la recuperación y el desarrollo posterior del país. El DDR pretende abordar los problemas de seguridad relacionados con los combatientes de un conflicto armado (pertenecientes bien a grupos

armados de oposición, a las Fuerzas Armadas del país en cuestión e incluso a otro tipo de facciones) que, normalmente tras la consecución de un acuerdo de paz, deberán abandonar las armas y reinsertarse en la sociedad y en sus comunidades de origen.

RECUADRO 6.
FASES DE LOS PROCESOS DE DDR

Los procesos de DDR se dividen en tres grandes fases, generalmente implementadas de manera cronológica y consecutiva:

- a) El desarme, que consiste en la recogida, documentación, control y eliminación de las armas (pequeñas, ligeras, pesadas, municiones o explosivos).
- b) La desmovilización, que supone la licencia oficial y controlada de combatientes activos de fuerzas insurgentes o la de fuerzas armadas u otros grupos armados.
- c) La reintegración, entendida como el proceso por el que los excombatientes adquieren la condición de civiles. Se trata esencialmente de un proceso social y económico con un marco cronológico abierto, que se produce no solo individualmente, sino, sobre todo, en las comunidades.

El DDR se ha convertido en una práctica habitual y prioritaria de las operaciones de la construcción de la paz posbélica, por lo que existen múltiples lecciones aprendidas.

Por ejemplo, solo en el 2007, se estima que más de 1,1 millones de excombatientes participaron de una manera u otra en alguna de las fases de los programas de DDR a escala mundial; de estos, el 90% pertenecen a países del continente africano, con una media de gasto de unos 1.400 dólares por persona desmovilizada. Entre los principales financiadores y promotores del DDR, se encuentran los organismos de las Naciones Unidas como el PNUD, el Banco Mundial, la Unión Europea, o países como Japón y Estados Unidos.

Las ONG internacionales, los gobiernos receptores o las organizaciones locales de la sociedad civil también han tenido una participación y protagonismo importante en muchos de estos procesos. Los debates en torno a los procesos de DDR se han incrementado también en los últimos años.

La desmovilización y reinserción de los menores excombatientes y el de las mujeres (a menudo más invisibilizadas y excluidas de este tipo de procesos), se han convertido en una preocupación importante.

Asimismo, el DDR afronta enormes dilemas a largo plazo, especialmente en lo referente a la reintegración de los excombatientes. Mientras que el desarme y en cierto modo la desmovilización pueden ser etapas más o menos concretas en el tiempo y con resultados de éxito más o menos cuantificables, la reintegración tiene que ver con cuestiones mucho más estructurales y complejas, como es el grado de inclusión social de los excombatientes en su sociedad o comunidades de origen. Los efectivos desmovilizados, en ocasiones, no solo se encuentran ante la dificultad de ser aceptados por sus comunidades o por la existencia de agravios profundos que implicarán un largo proceso de reconciliación sociocomunitaria, sino también por la inexistencia de incentivos para (re)incorporarse a la vida civil.

El DDR, por otro lado, en lo relativo a la reinserción y reintegración, tiene una clara relación con el papel de los actores privados, tanto de la sociedad civil como empresariales. Sin olvidar otro debate muy relacionado acerca del papel de la administración pública, que puede incorporar a desmovilizados y, en particular, plantearse cómo pueden contribuir, si pueden hacerlo con garantías, a los esquemas e instrumentos de seguridad pública.

Reforma del sector de la seguridad

El sector de la seguridad se trata de un sector de la construcción de paz posbélica que ha concitado un interés extraordinario en los últimos años. La reforma del sector de la seguridad (RSS) se ha convertido, en cierto modo, en la punta de lanza de la agenda de la construcción de la paz de los últimos años. De hecho, suele vincularse estrictamente al giro estado-centrista que se ha producido en la agenda de la construcción de la paz y que apuesta por

la construcción del Estado y sus instituciones como forma de consolidar y garantizar la paz en un contexto posbélico.

Existe bastante consenso respecto a lo que la reforma del sector de la seguridad significa en un contexto de la construcción de la paz posbélica. Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por ejemplo, la RSS está relacionada con la capacidad de los donantes y actores locales de “mejorar las cuestiones relacionadas con la seguridad en un sentido amplio, acorde con determinados principios y normas democráticas, tales como la transparencia y el imperio de la ley”.

El *Global Facilitation Network* (GFN), por su parte, considera que tiene que ver con la “capacidad estatal de reducir los diferentes factores de vulnerabilidad que afectan a los individuos de una sociedad”.

La puesta en práctica de la reestructuración puede variar mucho, puesto que su objetivo último consiste en transformar los pilares de la seguridad en entes profesionales, efectivos, legítimos, apolíticos y capaces de rendir cuentas; o, dicho de otro modo, se trataría de devolver al Estado su tradicional monopolio del uso de la violencia¹².

Autores como Nicole Ball, han dicho que en algún caso eso puede implicar ir mucho más allá de la reforma del Ejército o de la Policía y comprender incluso: la reestructuración y reforma de la gendarmería y de otras fuerzas paramilitares, como la guardia de fronteras; la de los servicios de inteligencia; la de diferentes organismos de servicios de seguridad; la de los órganos de supervisión civil, como los ministerios de Defensa y de Justicia, etc.

En el caso de Colombia, creemos oportuno plantearse la necesidad de diversos debates al respecto: fuerza policial frente a la fuerza militar; fuerzas policiales, unitarias o diversas (cuerpo rural, habida cuenta de la importancia que tendrán en territorios ahora con escasa o nula presencia del Estado); seguridad interna frente a la protección de fronteras; nuevos protocolos de trabajo y estándares de derechos humanos.

12. En el caso de Colombia, tanto el ICIP como la CCB consideran pertinente pensar en el trabajo concreto con el sector policial, que será clave. Se contempla un eventual trabajo mediante grupos focales.

Imperio de la ley

El imperio de la ley o *rule of law*, se concibe como un pilar esencial en la construcción de la paz posbélica, especialmente en el contexto de reconstrucción de los Estados frágiles o fallidos, lo que no es el caso de Colombia. En todo caso, se centra en asegurar el principio de la supremacía de la ley, la igualdad ante la ley, la justa e imparcial aplicación de la ley, la seguridad jurídica y la transparencia de los procedimientos. Por ello, suele contemplar dos aspectos: la reforma del sector de la justicia y la lucha contra la corrupción.

La *reforma del sector de la justicia* persigue dos objetivos principales. A corto plazo, el objetivo consiste en llenar el “vacío legal”, para poder lograr una mínima seguridad y estabilidad. A medio y largo plazo, el objetivo es emprender reformas legales y judiciales que contribuyan a establecer un sistema de justicia operativo y legítimo.

Finalmente, la *lucha contra la corrupción* se entiende como lucha para evitar que se abuse del sector público para beneficios privados. Se basa en una idea clara: la corrupción denota un síntoma disfuncional de las relaciones entre el Estado y la sociedad, que perpetúa o agrava el mal funcionamiento de las instituciones y del sistema en general, y, finalmente, como un factor gran generador de exclusión y de agravios en el seno de la sociedad. Además, la corrupción puede ser una actividad criminal o delictiva.

b. Democratización y participación política

El **segundo de los ámbitos de la construcción de la paz posbélica** suele denominarse “liberalización política”, o, en el caso que nos ocupa¹³, participación política y profundización de la democracia. Supone, por tanto, la implementación de reformas que contribuyan a mejorar la democracia y profundizar la participación.

13. Colombia dispone de un sistema político y electoral antiguo y consolidado. No se trata, por tanto, de construirlo *ex novo* o casi, como en otros casos, sino de mejorar, profundizar, innovar.

Dadas las experiencias muy dispares en las dos últimas décadas, suelen existir numerosas estrategias encaminadas a lograr este propósito:

- a) Reformas en el funcionamiento de la administración pública;
- b) (Re)elaboración de la Constitución Política que codifique derechos civiles y políticos como la libertad de expresión o de prensa;
- c) Formación y fortalecimiento de los diversos partidos políticos;
- d) Promoción de los derechos humanos (muy vinculada también al ámbito de la justicia transicional y de la reconciliación) y de políticas que favorezcan el enfoque de género en las diferentes reformas. Obviamente, conviene primar, en función de los actores priorizados, un sector, dimensión, subsector u otro;
- e) Apoyo al desarrollo de organizaciones de la sociedad civil, o entre otros aspectos, el respaldo a unos medios de comunicación que sean independientes.

No obstante, los mayores esfuerzos, en otros ejemplos, han estado dedicados a la celebración de elecciones y el proceso de participación e inclusión política y social, por un lado, y al desarrollo de procesos de descentralización política, por otro. Ambos supuestos están contemplados en el ordenamiento constitucional colombiano en vigor, por lo que se trataría a lo sumo de desarrollarlos.

Otra de las estrategias habituales en el terreno de la democratización ha sido el de la “descentralización”; es decir, la construcción de gobiernos locales y su coordinación con el Gobierno central.

Ese tema parece inevitable en Colombia, por lo que conviene recordar que la práctica comparada muestra tanto efectos positivos de la descentralización en el proceso de construcción de la paz (suministro de servicios más amplio, mayor cercanía decisional, mayor eficiencia económica), como agravamiento de problemas (colisión con estructuras tradicionales, exacerbación de luchas por el poder, etc.).

c. Recuperación socioeconómica y liberalización económica

El tercer componente es el de la “recuperación socioeconómica” y la “liberalización económica”, o, en el caso que nos ocupa, la nueva dimensión del desarrollo, concretamente, del desarrollo rural, con lo que implica problemas vinculados a tierra y territorio.

Se trata, en el caso de Colombia, de algo muy vinculado a problemas de desigualdad y de exclusión social. También, de temas relacionados con la *gestión de los recursos naturales*, que se ha convertido igualmente en un asunto principal, especialmente en aquellos contextos en los que existen importantes cantidades de materias primas y potencial para las industrias extractivas.

d. Justicia en período de transición y reconciliación

Las estrategias de justicia transicional de manera paulatina han ido “internacionalizándose” e integrándose en las estrategias de la construcción de la paz posbélica, bajo la idea de que “no puede lograrse una verdadera paz sin justicia”¹⁴.

Así, uno de los principales objetivos de las operaciones de la construcción de la paz posbélica, es el de promover la recuperación psicosocial y la reconciliación entre las partes enfrentadas, y transformar las actitudes y relaciones para que la violencia armada deje de ser considerada como una forma de resolver las incompatibilidades y disputas que pueden existir entre los diferentes grupos sociales y políticos.

Para las Naciones Unidas, la justicia transicional (es decir, justicia en períodos de transición) tiene que ver con los “procesos y mecanismos asociados con

14. Resulta especialmente importante conocer y valorar experiencias internacionales. Uno de los textos subsecuentes, producto del trabajo conjunto de la CCB y el ICIP, se dedicará a analizar experiencias comparadas, con énfasis principalmente en actores privados.

los intentos de una sociedad de esclarecer los abusos a gran escala, realizados durante un conflicto violento, a fin de garantizar la rendición de cuentas, hacer justicia y lograr la reconciliación". Estos procesos implican mecanismos judiciales y no judiciales (con distintos niveles de participación internacional o ninguno en absoluto), tales como las indemnizaciones, la búsqueda de la verdad, las reformas institucionales, las investigaciones y despidos, o una combinación de todos estos.

En los últimos años, las experiencias de mayor trascendencia en contextos posconflicto han sido las "Comisiones de la Verdad y la Reconciliación" (como en Sudáfrica, Sierra Leona, Liberia, Perú o Guatemala) o los "tribunales especiales" en casos como los de la antigua región de los Balcanes, la República Democrática del Congo, Camboya o Sierra Leona.

Ambos instrumentos buscan objetivos y ofrecen enfoques de reconciliación distintos. El primero apuesta por la reconciliación a través de la verdad, el diálogo y la reparación (*justicia restauradora*), sin implicar necesariamente medidas punitivas o solo punitivas; mientras que el segundo busca la reconciliación a partir del castigo o la "retribución proporcional" hacia aquellos sujetos acusados de cometer determinados delitos durante la guerra (*justicia retributiva*).

Todos estos ámbitos y reformas, que encontramos sintetizados en el cuadro 1, suelen conformar un modelo cada vez más sólido y estandarizado que aspira a la transformación política, social, económica y cultural del país. Es importante destacar que muchas de estas estrategias están relacionadas con las que se consideran como principales causas del conflicto armado.

CUADRO 1.
CONTENIDO Y OBJETIVOS DE LOS ÁMBITOS
Y REFORMAS DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ POSBÉLICA

	REFORMAS	CONTENIDO	OBJETIVOS
SEGURIDAD/GOBERNANZA	DDR	- Desarmar, desmovilizar y reinsertar a excombatientes.	- Contribuir a la seguridad, estabilidad y reconciliación.
	RSS	- Reestructurar fuerzas armadas, policía, ministerios e instituciones vinculadas con la seguridad estatal.	- Mejorar la capacidad estatal de reducir la vulnerabilidad que afecta a una sociedad.
	Imperio de la ley	- Varias: reforma del sector de la justicia o lucha contra la corrupción.	- Erradicar la arbitrariedad de los poderes políticos y garantizar el principio de la supremacía de la ley.
	Reforma justicia	- Varias: fortalecimiento de instituciones legales y judiciales, reforma penal y sistema justicia comunitaria, etc.	- Acabar con el vacío legal, contribuir a establecer un sistema de justicia operativo y legítimo.
	Lucha contra corrupción	- Creación de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, entre otros aspectos.	- Acabar con la impunidad y contribuir a consolidar el imperio de la ley.
DEMOCRATIZACIÓN/ PARTICIPACIÓN	Elecciones	- Organización y celebración de unas elecciones multipartidistas.	- Favorecer la participación, la pluralidad y la inclusión política y social.
	Descentralización	- Desarrollo de gobiernos locales y de la infraestructura necesaria.	- Acabar con la centralización del poder político y económico.
	Otras medidas de liberalización política	- Derechos humanos, género, Constitución, partidos, sociedad civil, medios de comunicación.	- Consolidar marcos e instrumentos que garanticen la participación y la democratización.



	REFORMAS	CONTENIDO	OBJETIVOS
RECUPERACIÓN/LIBERACIÓN ECONÓMICA	<i>Servicios básicos</i>	- Reconstrucción física de los servicios básicos (educación, asistencia sanitaria, infraestructuras, etc.).	- Favorecer el acceso de la población a los principales servicios básicos.
	<i>Generación de empleo, medios de vida</i>	- Desarrollo de estrategias de creación de empleo y ocupación.	- Favorecer oportunidades para el conjunto de la sociedad (especialmente los jóvenes).
	<i>Políticas macroeconómicas</i>	- Desarrollo de estrategias macroeconómicas; gestión de recursos naturales; política fiscal y política monetaria.	- Impulsar el crecimiento económico del país.
	<i>Sector privado</i>	- Varias: desarrollo de mercados de crédito, estimulación de la inversión, promoción de exportaciones, etc.	- Contribuir a la sostenibilidad de la economía y la generación de empleo.
	<i>Reducción de pobreza</i>	- Desarrollo de estrategia para diagnosticar las causas de la pobreza y lograr su reducción.	- Favorecer la reducción de pobreza y desarrollo socioeconómico. Favorecer la coordinación.
JUSTICIA TRANSICIONAL	<i>Comisiones de la Verdad y la Reconciliación</i>	- Desarrollo de procesos de escuchas públicas y privadas y redacción de informes.	- Favorecer la reconciliación mediante la reparación y el esclarecimiento de abusos (justicia restaurativa).
	<i>Tribunales especiales</i>	- Establecimiento de tribunales.	- Evitar impunidad mediante castigo a perpetradores (justicia retributiva).

Fuente: Óscar Mateos, Tesis doctoral, 2011.

4. Los actores en la construcción de la paz

Hemos visto que construir la paz supone movilizar muchos actores. Los presentaremos brevemente, puesto que posteriores documentos se ocuparán de algunos de ellos.

Empezaremos recordando que hay una clara diferencia entre los modelos de construcción de la paz posbélica basados en el consenso elaborado en las Naciones Unidas y el caso, probablemente, que se implementará en Colombia. El modelo de las Naciones Unidas se basa en la gran complejidad de la constelación de actores que participan.

Tipología de los actores de la construcción de la paz posbélica

La literatura especializada suele distinguir entre dos grandes categorías de actores: los *internos o nacionales* (aquellos afectados directamente por el conflicto armado y por la construcción de la paz) y los *externos* (que llegan al contexto en cuestión para asistir a los internos en el proceso de construcción de la paz).

Actores internos

Existen cuatro tipos de actores internos que suelen participar, con mayor o menor protagonismo, en los procesos de construcción de la paz posbélica:

1. Las élites e instituciones políticas locales (nacionales y territoriales).
2. Las organizaciones de la sociedad civil local y las comunidades locales.

3. Las organizaciones empresariales¹⁵.
4. Otros actores (se omiten por el momento, pero ahí entran grupos de interés muy importantes, como los cuerpos armados).

Las *élites políticas* locales son consideradas como las principales responsables del proceso de diseño e implementación de las diferentes fases de la construcción de la paz. Entre estas élites cabe distinguir la presencia del Gobierno local, diversas instituciones y funcionarios y expertos locales.

Las *organizaciones locales de la sociedad civil* también participan del conjunto del diseño e implementación de las reformas, interaccionando tanto con los actores gubernamentales como con el conjunto de los actores externos. En general, encontramos organizaciones de defensa de los derechos humanos (trabajo en igualdad de género, derechos de las minorías, educación y sensibilización, etc.), de desarrollo socioeconómico (trabajo con jóvenes, generación de medios de vida, asistencia psicosocial posconflicto, etc.) o encargadas de supervisar los déficits gubernamentales (corrupción, democratización, participación, etc.). No obstante, en muchos países, la mayoría de estas organizaciones combinan funciones y mandatos. Dentro de estas organizaciones también se encuentran los *medios de comunicación locales* (periódicos, radios y televisiones), los cuales muchas veces han desempeñado un papel esencial durante el conflicto y durante las negociaciones.

Las organizaciones de la sociedad civil, entre las que cabe contar organizaciones empresariales de segundo nivel como las cámaras de comercio¹⁶, suelen tener tres funciones principales: a) participan del diseño de las reformas de la

-
15. Los actores empresariales —conviene destacar— se pueden considerar, dada su necesidad de constante internacionalización para responder a los retos de la globalización de los mercados, actores internos y externos. Es decir, una empresa de un país determinado, en tanto que actor interno, tiene contactos, incluso accionariales, con empresas externas. Además, algunas empresas externas son claves en los procesos de construcción de paz de determinados países.
 16. O lo que es lo mismo, distinguimos entre organizaciones empresariales en sentido estricto, que tienen como un objetivo irrenunciable obtener beneficios, y organizaciones empresariales de segundo nivel; es decir, agrupaciones que intentan fomentar los intereses de las empresas, pero que no entran directamente en actividades orientadas a generar beneficios. Se trata, igualmente, de actores de naturaleza jurídica privada, pero en el primer caso con objetivos lucrativos y no en el segundo. En el segundo caso, por tanto, las organizaciones empresariales de segundo nivel forman parte de las organizaciones de la sociedad civil.

construcción de la paz; b) se encargan de difundir y explicar entre la sociedad los objetivos e implicaciones de dichas reformas, y c) actúan como organismos de control de los actores políticos internos, y a veces también externos. Aunque muchas organizaciones locales son consideradas fundamentales en todos estos procesos, la llegada de la ayuda de la construcción de la paz y sus políticas de “construcción de capacidades sociales y de fomento de la sociedad civil local” suele comportar la proliferación de organizaciones con poco recorrido y base social.

Respecto de las *comunidades locales*, cabe señalar que son un actor muy heterogéneo, que puede estar o no implicado en las organizaciones de la sociedad civil, pero que es clave ya que es el principal receptor del conjunto de reformas de la construcción de la paz. En este grupo y, sobre todo, a nivel rural, pueden encontrarse otros actores como grupos y líderes religiosos o tradicionales, asociaciones de mujeres, asociaciones de trabajadores y sindicatos, etc.

Actores externos

En cuanto a los externos, encontramos una gran variedad de actores de todo tipo, que pueden agruparse en cinco grupos principales: i) Naciones Unidas, sus misiones y diferentes agencias; ii) los organismos donantes, tanto bilaterales como multilaterales; iii) las organizaciones regionales y subregionales; iv) las ONG internacionales, y v) las empresas privadas (externas).

Naciones Unidas debe ser considerada como el principal actor de referencia en las operaciones de paz. Las operaciones desplegadas en los contextos posbélicos incluyen actividades tanto militares (mantenimiento de la paz) como políticas y humanitarias. Los asuntos militares suelen comprender la regulación de los operativos y actividades concretas de supervisión y formación de los ejércitos nacionales.

De forma creciente, el mandato relacionado con la seguridad ha implicado la coordinación de los efectivos de esta organización con otras de tipo internacional o regional. En el ámbito político, las misiones suelen comprender varias direcciones o agencias como el PNUD, encargadas de coordinar algunas de las principales reformas, como puede ser el DDR, la organización de

elecciones o las cuestiones relacionadas con la descentralización política. Este tipo de actividades suelen hacerse también en colaboración con los actores locales y con otras organizaciones internacionales. En el campo humanitario y socioeconómico, son algunas de sus agencias como la Unicef, la OMS o Acnur las responsables de objetivos vinculados al reasentamiento de refugiados y desplazados internos o la reconstrucción de los servicios básicos.

En segundo lugar, cabe señalar el papel cada vez más importante de las organizaciones *donantes*, tanto las de carácter estatal (como DFID, Usaid, Danida, Aecid, Norad, Jica, GTZ/GIZ), como las de carácter multilateral (Unión Europea o Banco Mundial, por ejemplo). Todos estos donantes, especialmente los que representan a los países con mayor peso e influencia en la agenda internacional, se han convertido en una pieza fundamental en la construcción de la paz.

En el caso de Colombia, conviene recordar que como país de renta media alta (con casi 9.000 dólares de renta per cápita), ya no debería recibir ayuda o asistencia oficial para el desarrollo (AOD); como los últimos siete años, la partida ha seguido aumentando justamente a causa de las implicaciones humanitarias del conflicto armado. Pese a que actualmente la AOD no supone más que un 0,18% del PIB, su especialización la hace todavía importante. En la fase de la construcción de la paz, su papel será en cualquier caso clave, no solo por un eventual mantenimiento de fondos, sino también por el papel de cooperación técnica y de acompañamiento. En el caso colombiano, numerosos países han manifestado ya su interés en acompañar y ayudar técnicamente, de acuerdo con Colombia, en el proceso de construcción de la paz.

Una tercera categoría de actores externos son las *organizaciones regionales y subregionales*, tales como la OEA, la Unión Africana, la Asean, el Ecowas en África Occidental o el Sadc en África Austral. Algunas de ellas se han implicado de manera relevante en las operaciones de construcción de la paz. En el caso de la Unión Africana, por ejemplo, su refundación en el 2002 escenificó un giro mucho más activo hacia estas cuestiones, hasta el punto de que dicha organización se ha involucrado de manera directa en el despliegue de tropas en contextos como los de Darfur o Burundi. **En el caso colombiano, el papel de los múltiples y heterogéneos actores latinoamericanos, regionales y subregionales será muy importante.**

Un cuarto actor externo significativo en este tipo de países son las ONG *internacionales*. Se estima que en la actualidad existen decenas de miles, muchas procedentes de los países occidentales. Algunas de las ONG mejor establecidas rivalizan, e incluso sobrepasan, a nivel de ingresos a muchos de los organismos especializados de la ONU. Su ámbito de actuación en contextos de construcción de la paz es muy amplio, englobando desde cuestiones relacionadas con la fase de emergencia humanitaria, pasando por estrategias de desarrollo socioeconómico y comunitario, hasta su participación con el resto de actores en algunas de las principales reformas de seguridad, liberalización política o económica. Su forma de actuar es habitualmente mediante la localización de contrapartes locales.

Un quinto y último actor son las *empresas privadas y organizaciones empresariales externas*. El papel de este sector es cada vez más importante en las misiones de construcción de la paz. Destaca, en especial, el papel de dos actores: las *empresas de seguridad* y las *empresas de consultoría internacional*.

Las primeras han desempeñado un papel muy controvertido en algunos de los conflictos de los últimos años, en contextos como Sierra Leona o Papúa Nueva Guinea, ayudando militarmente a algunas de las facciones. En el marco de las operaciones de paz, estas empresas suelen ser contratadas para respaldar funciones relacionadas con la seguridad del Estado o bien para formar al personal militar y policial local. **No es previsible que desempeñen función alguna en el caso colombiano.**

Por su parte, las empresas de consultoría se han convertido en suministradores de “especialistas” y “expertos” a los países donantes, Naciones Unidas o al Gobierno local en los diferentes ámbitos de actuación. Este tipo de empresas, con cada vez más presencia y responsabilidad en los ministerios y aparatos de gobernación locales, representan el intento por parte de las agencias de ayuda de responder al desajuste entre la complejidad de las intervenciones y las culturas institucionales locales existentes.

Junto a las empresas de consultoría, otro de los actores que en los últimos años también ha aumentado de forma extraordinaria su influencia en el análisis de los contextos de construcción de la paz y en la evaluación de sus programas, son los llamados *centros de estudio e investigación*, especializados en ofrecer

ayuda en el proceso de generación de políticas públicas o de contextos para la toma de decisiones (*think-tanks*). Estos centros tienen un carácter a veces independiente y otras pueden representar la visión de determinadas organizaciones internacionales.

Su papel es esencial, ya que, por una parte, analizan la situación social o política y evalúan la marcha de las reformas y la actuación de los diferentes actores (elaborando informes de “análisis de conflictos”, de “buenas prácticas”, de “lecciones aprendidas”, etc.), y, por otra, establecen recomendaciones con un importante grado de influencia sobre los diferentes actores.

Todos estos actores externos analizados se caracterizan por su naturaleza diversa. En el presente, la construcción de la paz ha incorporado actores de todo tipo: *militares y civiles; estatales y no estatales o públicos y privados*. Esta heterogeneidad ha llevado a sugerir la necesidad de entender las operaciones de construcción de la paz como un espacio cada vez más “transnacionalizado y globalizado”, en el que los intereses, agendas y visiones de los diferentes actores conforman una “red compleja de relaciones”.

La presencia de todos estos actores ha variado en función de una u otra misión. Algunos de estos han participado frecuentemente en los procesos de construcción de la paz (particularmente las Naciones Unidas o el Banco Mundial), mientras que otros han tenido una participación más discreta o puntual (es el caso de algunas organizaciones regionales), o bien han ido consolidando su presencia en el terreno (las empresas privadas).

Todo ello plantea, como experiencia para considerar en el caso de Colombia, donde lo previsible es la preponderancia, cuantitativa y cualitativa de actores locales, a saber:

Interacción y coordinación de los actores

Esta red de actores de naturaleza tan diversa, ha ido configurando un sistema de relaciones y una manera de funcionar cada vez más compleja. **Inicialmente, partiremos de una intuición, parcialmente constatada,**

en el caso colombiano: la coordinación e interacción estratégica entre los diversos actores, tanto internos como externos y también entre los internos y los externos en general, es manifiestamente mejorable.

A continuación se analizan las esferas y arenas en las que estos actores interactúan, así como los diferentes mecanismos de coordinación que han ido desarrollando.

Arenas de interacción conectadas y mecanismos de coordinación

Un aspecto para tener en cuenta en este análisis, son los espacios en el que estas redes de actores interaccionan. No se trata de una interacción simple que solo incumbe a los actores que están sobre el terreno, sino que engloba diferentes dimensiones y esferas que están interrelacionadas. Schlichte y Veit han propuesto la idea de “arenas de interacción conectadas” (*coupled arenas*) para representar esta interrelación compleja y multinivel que tiene lugar en contextos de construcción de la paz:

- a) *Internacional*, donde cabe situar las oficinas centrales de muchas organizaciones (Bruselas, Nueva York, Ginebra, etc.) y donde tienen lugar los principales debates sobre la construcción de la paz y se adoptan las principales decisiones (envío de recursos, de tropas, finalización de una misión, etc.);
- b) La de la *capital nacional*, donde los “intermediarios” de los diferentes actores externos interaccionan con los actores internos y donde se produce la principal “división del trabajo”, y
- c) La *local*, donde muchos de esos actores (tanto internos como externos) envían representaciones a las zonas rurales o del interior con el objetivo de desplegar y adaptar sus decisiones a esas realidades. **La local será especialmente importante en el caso colombiano.**

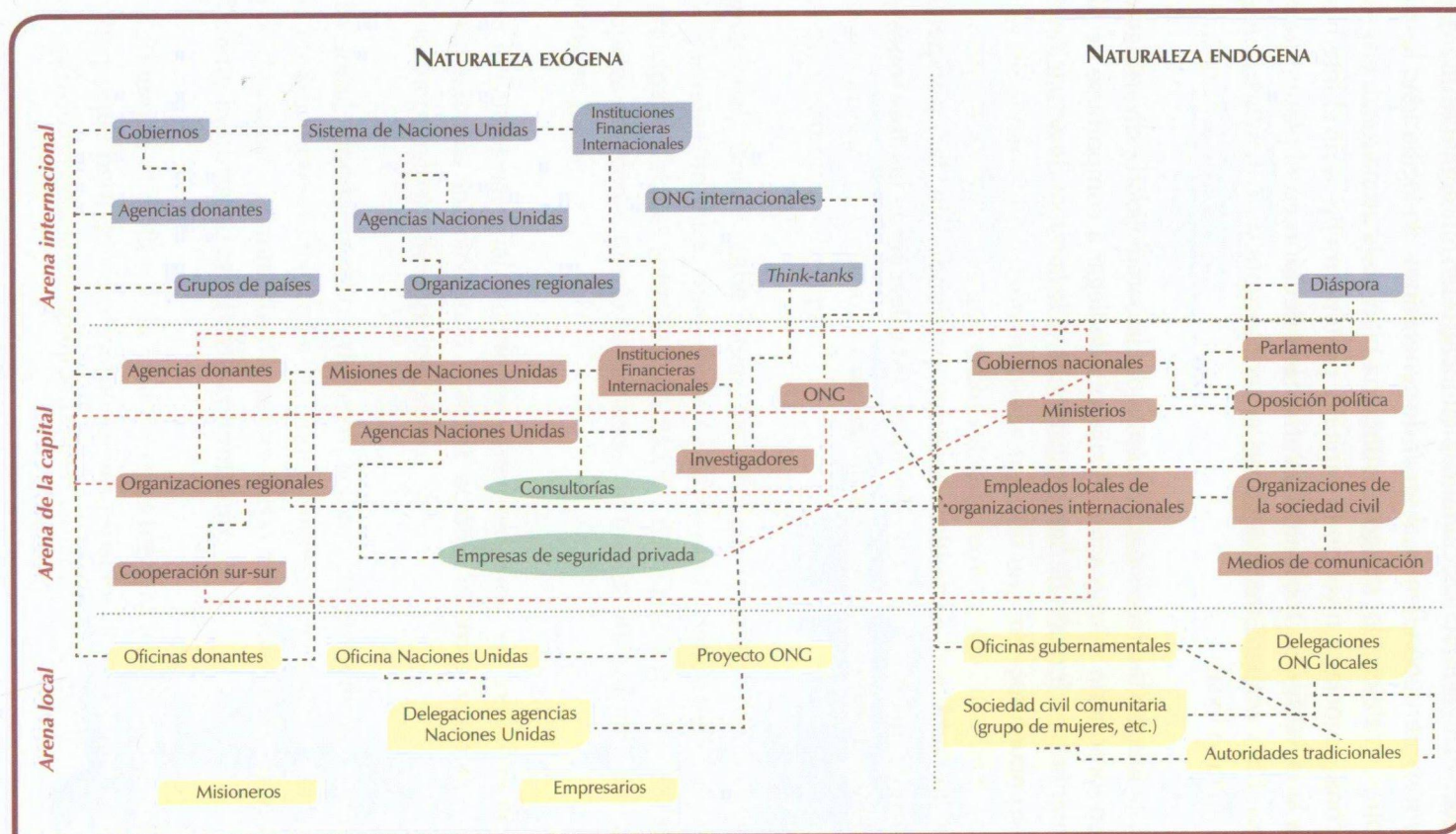
Tal y como muestra el gráfico 4, la idea de estos tres niveles de interacción es muy útil, ya que permite visualizar diferentes espacios de encuentro y de relación y aproximarnos a la complejidad que realmente suele existir.

Los tres niveles (internacional-capital-local) están mutuamente interconectados y son interdependientes al servir de generadores de legitimidad los unos a los otros. Por ejemplo, si algo no funciona bien en la arena local, eso tendrá sus consecuencias a nivel de la capital y posteriormente a nivel internacional, o a la inversa, si se toma una determinada decisión en el plano internacional, también acabará traducéndose en consecuencias concretas al nivel de la capital o local.

Esta imagen también sirve para entender la complejidad y diversidad existente en torno a un mismo actor, el cual puede llegar a comportarse de diferentes maneras en función de las circunstancias y de la esfera de actuación en la que se encuentre.

Y lo será en particular cuando, partiendo de las perspectivas de protagonismo y apropiación local, establezcamos las funciones posibles de los diversos actores colombianos.

GRÁFICO 4.
ACTORES Y ARENAS DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ



Fuente: Óscar Mateos, *Op. Cit.*

5. A modo de conclusión

De todo lo anterior podemos derivar las siguientes conclusiones finales:

1. Que “hacer las paces” y “construir la paz” son cosas diferentes, aunque relacionadas temporal y sustantivamente. Los acuerdos que se firman al hacer las paces, a partir de la agenda definida al iniciar las negociaciones, condicionan la construcción de la paz, en particular en la primera fase de la implementación y de la verificación. Instrumentos recientes, como la base de datos “Matriz de acuerdos de paz” elaborada por la Universidad de Nôtre Dame (www.peaceaccords.nd.edu), permiten seguir lo acordado, comparar, ver —mediante registros anuales— qué ha ido sucediendo y dan cuenta de una información cuantitativa a lo largo de una década. Los primeros análisis muestran que ningún acuerdo se implementó completamente, que muchos tuvieron que ser renegociados y que la implementación —un proceso en gran parte secuencial— en muchos de los aspectos fue lenta o simplemente fracasó.
2. Que parece existir una correlación positiva clara entre una buena y sólida implementación y la calidad de la paz. Dicho de otra forma, el largo proceso, no menos de 10 a 15 años, de construcción de la paz se beneficia de una implementación sólida de lo acordado.
3. Que el núcleo básico de la tarea de construcción de la paz es justamente alimentar y sostener relaciones auténticas, comprometidas, entre las diversas líneas y fracturas en conflicto, o, por tanto, los diversos actores, directos e indirectos, en el conflicto. En suma, transformar el conflicto, sus condiciones de reproducción y mutación hacia formas violentas, para quebrar la tendencia cíclica a la reproducción. Eso es especialmente importante en Colombia, donde el ciclo de reproducción de la violencia vinculada a la vida política y económica es secular. Y es importante porque, como han mostrado autores como Robinson, no hay dado en ello vinculado a factores patológicos (individuales o colectivos), anecdóticos

o contextuales (algo así como un virus de la violencia). Se trata de algo presente en las relaciones sociales, políticas y económicas.

4. Por eso, hoy las paces en Colombia no solo dependen de lo que suceda en La Habana, o en las diversas capitales de los países que actúan como facilitadores y garantes del proceso. Depende también, en gran medida, de lo que se está haciendo y se hará en ciudades y comunidades de Colombia, y en muchos otros lugares del mundo.
5. Como ha señalado Oliver Richmond, debemos entender la paz a la vez como proceso y como meta, como un proceso junto con el desarrollo y la democracia, de construcción constante. Un proceso y una meta en que todos los actores de la sociedad colombiana tienen mucho que decir, que hacer y que construir.

Por decirlo con las palabras de un poeta catalán, Miquel Martí i Pol, que sirven de modelo al ICIP: *La paz no es una ráfaga de viento repentina, sino una piedra en la que hay que esculpir, día a día, el esfuerzo de conquistarla.*

6. Anexos

Definición de rehabilitación y reconstrucción posbélica (fases tempranas de la construcción de la paz)

Rafael Grasa/Raül Romeva

En el contexto de un conflicto que acaba convirtiéndose en una emergencia política compleja, por **rehabilitación posbélica** entenderemos:

La acción coordinada de diversos actores primarios y secundarios, con o sin mandato o liderazgo internacional, está encaminada a...

- a) **Reubicar a la población civil desplazada y refugiada**, así como desarmar, desmovilizar y reinsertar a los diversos grupos de combatientes (reasentamiento y desmilitarización).
- b) **Rehacer y mejorar** (o en caso de total déficit o colapso de todas o alguna de ellas, establecer *ex novo*) las infraestructuras físicas y materiales destruidas durante la fase armada del conflicto, los servicios sociales básicos, las funciones e instituciones de gobierno y políticas (incluyendo la separación de poderes y el desarrollo mínimo de cada uno de ellos), el establecimiento de fuerzas policiales y fuerzas armadas con miembros y mandatos separados; así como, por último, establecer procedimientos e instituciones que posibiliten la celebración temprana, garantizada y exitosa de elecciones democráticas incluyentes (reconstrucción).
- c) **Restablecer, reformar y, en su caso, transformar las instituciones y políticas económicas y sociales** para poner las bases que permitan, sucesivamente y a largo plazo, la recuperación de la actividad económica, la estabilidad macroeconómica, el desarrollo sostenible en

niveles intermedios y comunidades; así como una distribución más justa que permita evitar que rebroten las causas materiales y perceptivas que impulsaron el recurso a conductas violentas (resolución).

- d) **Promover la recuperación psicosocial de las víctimas**, individuales y colectivas, de la fase armada; conocer las violaciones de los derechos humanos y actos punibles para poder acabar con su impacto disruptor sobre la progresiva conciliación de los actores anteriormente enfrentados, y establecer programas y actuaciones tendientes a mejorar las relaciones entre los distintos grupos y comunidades étnicos (si existen), culturales, sociales y políticos (reconciliación).
- e) **Asegurar**, primero con el apoyo y actuación explícita de actores externos y luego con la transferencia total de la responsabilidad a las autoridades nacionales, la inserción o reinserción del Estado en las estructuras y organizaciones regionales (lo que puede requerir la coordinación del proceso de rehabilitación de diferentes estados de la zona) y de alcance global (normalización y reinserción).

Construcción de la paz

Entenderemos por “construcción de la paz”, en el contexto de emergencias políticas complejas derivadas de la violencia bélica prolongada, un enfoque global que alude a la actuación multidimensional y prolongada en el tiempo de diversas partes, internas e internacionales, tendiente a alterar en un país o zona concreta los tres vértices del triángulo ACI (actitudes-conductas-incompatibilidades). La alteración de dichos vértices, buscará lograr que la solución de eventuales incompatibilidades entre actores tenga una baja probabilidad hacerse mediante el recurso a conductas violentas. Ello presupone, por tanto, combinar análisis del conflicto con intervención en el mismo, intervención que puede realizarse a corto (gestión y emergencia), medio (rehabilitación y resolución) y largo plazo (transformación).

Por consiguiente, **la construcción de la paz es un concepto que abarca todos los procesos, planteamientos, actuaciones, instrumentos y recursos necesarios para convertir los conflictos iniciales y sus riesgos de devenir la violencia en situaciones de paz estable, justa y duradera.**

Concretamente, pueden diferenciarse tres momentos, a corto, medio y largo plazo, en los que los objetivos básicos son, respectivamente:

- a) Hacer frente a las dinámicas de violencia (gestión de crisis), a las situaciones de guerra (ayuda humanitaria, operaciones de mantenimiento de la paz, operaciones de establecimiento de la paz), promover la búsqueda de soluciones negociadas (establecimientos de acuerdos entre partes) y satisfacer las primeras necesidades tras el alto el fuego o inicio de la aplicación de un eventual acuerdo.
- b) Establecer programas y actuaciones de rehabilitación posbélica que logren (véase definición de “rehabilitación posbélica” —al inicio de los anexos—) la desmilitarización y reasentamiento de civiles y militares, la reconstrucción, la resolución de las incompatibilidades, la normalización y reinserción del país en la esfera internacional y, por último, la progresiva reconciliación entre las partes y actores implicados en los conflictos previos.

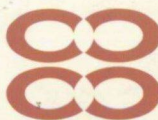
- c) **Fomentar y consolidar la transformación del contexto y del país para reducir casi totalmente la probabilidad de que nuevos conflictos deriven en conductas violentas sistemáticas y persistentes.** Dicho fomento y consolidación requiere impulsar formas de buen gobierno, reforzar la cooperación entre las diversas fuerzas civiles, sociales, políticas y económicas, propiciar métodos alternativos y pacíficos de resolución de controversias, y, en definitiva, modificar sustancialmente las relaciones sociales, económicas y políticas.

Desde el punto de vista operativo, y por mayor simplicidad o adecuación a los hechos (responsables o impulsores diferentes en la fase de emergencia y en las de rehabilitación, resolución y transformación), puede usarse el concepto en un sentido restringido, que obvia la fase de emergencia, y se centra en la de rehabilitación y, en un horizonte temporal más largo, la transformación o construcción de la paz.



INSTITUTO
CATALÁN
INTERNACIONAL

PARA LA PAZ



Cámara
de Comercio
de Bogotá